

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

LA
Constitution Monégasque de 1911
ET SA REVISION DE 1917

THÈSE POUR LE DOCTORAT
(POLITIQUE ET ÉCONOMIQUE)

Présentée et soutenue le Lundi 1^{er} Décembre 1919 à 1 h. 1/2

PAR

André GAYOT

Diplômé de l'École des Sciences politiques

Président : M. WEISS, Professeur
Suffragants : { MM. BASDEVANT, Agrégé
ROLLAND, Agrégé

PARIS

JOUVE & C^{ie}, ÉDITEURS

15, rue Racine (VI^e)

1919

THÈSE
POUR
LE DOCTORAT



Digitized by the Internet Archive
in 2026

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

LA

Constitution Monégasque de 1911

ET SA REVISION DE 1917

THÈSE POUR LE DOCTORAT

(POLITIQUE ET ÉCONOMIQUE)

Présentée et soutenue le Lundi 1^{er} Décembre 1919 à 1 h. 1/2

PAR



André GAYOT

Diplômé de l'École des Sciences politiques

Président : M. WEISS, Professeur

Suffragants : { MM. BASDEVANT, Agrégé
ROLLAND, Agrégé

PARIS

JOUVE & C^{ie}, ÉDITEURS

15, rue Racine (VI^e)

1919

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses: ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

A LA MÉMOIRE DE MON PÈRE
Conseiller à la Cour d'Appel d'Angers

A MA MÈRE

LA

Constitution Monégasque de 1911

ET SA REVISION DE 1917

PREMIÈRE PARTIE

L'HISTOIRE

CHAPITRE PREMIER

Aperçu de l'Histoire de Monaco et de ses Princes, des origines à 1817.

C'est au 8 janvier 1297 que remonte la souveraineté des Grimaldi sur Monaco. Chassé de Gênes déchirée par les luttes intestines des Gibelins et des Guelfes, François Grimaldi, aidé de quelques chefs de ce dernier parti, s'emparait dans la nuit de la forteresse génoise de Monaco, s'y établissait et y jetait les bases d'une seigneurie indépendante. Reconnus souverains par l'ancienne métropole en 1329, dès 1338 les Grimaldi sont une force avec laquelle il faut compter ; leur marine est redoutable et rançonne par le droit de mer les navires passant à sa portée. Dès cette époque se manifeste nette et

tenace au milieu des vicissitudes les plus diverses, qui vont jusqu'à l'exil (1357), leur volonté d'affermir leur indépendance et d'agrandir leur seigneurie (1). C'est ainsi qu'ils acquièrent Menton en 1346, Castillon en 1348, Roquebrune en 1356.

Au xv^e siècle, conscient de sa faiblesse, Monaco se tourne vers ses puissants voisins et conclut avec eux des traités d'adhœrentia, traités entre puissances inégales en vertu desquels le plus fort s'engage sous certaines conditions à soutenir le plus faible. C'est une sorte de protectorat, mais à temps. Le 5 août 1424 c'est avec Florence, le 23 février 1447 avec Gênes, le 19 décembre 1448 c'est avec la Savoie. Ce dernier traité est très particulier : c'est un acte d'inféodation par deux contrats notariés. Par le premier, Jean Grimaldi fait donation entre vifs au Duc de Savoie de la moitié de Menton et de Roquebrune, et, par le deuxième, le Duc lui inféode ces mêmes lieux. Le Duc s'engage à fournir une pension, Jean des hommes d'armes. C'est un véritable protectorat. Mais si Jean est seigneur vassal de Menton et de Roquebrune, il est seigneur souverain de Monaco. Cet acte capital dans l'histoire de Monaco devait engendrer bien des difficultés (question de

1. Moncharville, *Monaco, son histoire diplomatique, la question des jeux*, p. 15-17 ; Farnet, *Les relations douanières entre la France et la Principauté de Monaco*, p. 20-21. *Organisation constitutionnelle de la Principauté de Monaco*, 1911, p. 14-15.

l'investiture...) jusques et surtout en 1848-1860 (1). Puis viennent les guerres d'Italie. Protégé de Louis XII, héritier des Visconti, Lucien se voit sur le point d'être dépouillé par celui-ci de ses domaines et ce n'est qu'en 1511 qu'il recouvre de son puissant allié la plénitude de sa souveraineté. Durant ce xv^e siècle ce petit État n'a pu subsister que grâce à des prodiges d'habileté de ses princes, tour à tour diplomates ou guerriers, et au courage de ses habitants (2).

Avec la lutte entre François I^{er} et Charles Quint, l'éclipse momentanée du prestige français et le développement de la puissance espagnole, les seigneurs de Monaco s'éloignèrent de la France pour se rapprocher de l'Espagne. Le *protectorat espagnol* qui devait durer en 1523 à 1640 n'est pas un fait isolé. Charles Quint, qui encerclait la France de toutes parts, devait être tenté par la forteresse de Monaco qui lui faciliterait l'invasion de la Provence. Les Grimaldi, avec leur sens politique, devaient chercher des garanties dans sa protection. Augustin, mécontent de la faveur dont jouissaient en France les assassins de son frère Lucien, entama des négociations avec Charles Quint. Les délégués de l'empereur arrachèrent à ceux des Grimaldi un traité qui

1. Moncharville, p. 26-28.

2. Farnet, p. 34.

faisait de Monaco un véritable fief, avec l'hommage. C'est le traité de Burgos. Augustin protesta aussitôt contre cet abus de confiance et le 15 novembre 1524 Charles Quint signait la déclaration de Tordesillas que confirmèrent les lettres patentes de son protégé du 10 avril 1525, et qui transformait le traité en traité d'alliance sans aucune clause de vassalité. L'empereur s'engageait à défendre Monaco et payer l'entretien de 200 hommes en temps de guerre (1). Ce sont ces deux traités qui régiront jusqu'en 1635 la situation politique de la Principauté. Les Grimaldi s'appuyent sur Philippe II pour éviter l'investiture. Mais des difficultés, résultant notamment du non-paiement des soldes, surgissent. En 1610 elles s'enveniment. Les Espagnols s'implantent de plus en plus à Monaco et y règnent en maîtres. L'esprit indépendant des Grimaldi et de leurs sujets ne pouvait plus supporter cette situation. L'arrivée de Richelieu au pouvoir en France allait survenir à l'heure utile pour renouer entre les deux pays les anciennes relations rompues depuis plus d'un siècle (2). En 1635 la lutte contre l'Autriche avait d'ailleurs amené nos troupes dans la région. Après six ans de négociations, le 14 septembre 1641 Louis XIII signait le traité définitif et dans la nuit du 16 novembre

1. Mounié, *La situation internationale de la Principauté de Monaco*, p. 41-47; Farnet, p. 38.

2. Farnet, p. 42.

Honoré chassait les Espagnols de Monaco. C'était la fin de leur protectorat.

Le *Protectorat français* (1641-1793) fut instauré et régi par le Traité de Péronne, capital dans l'histoire de Monaco. Enregistré par le Parlement de Paris le 10 février 1643 il a comme titre : « Traité du roi Louis XIII avec le Prince (1) de Monaco pour le recouvrement et la conservation de ladite place » et est précédé d'un préambule très caractéristique qui montre que le protectorat n'est pas imposé mais est librement sollicité par le Prince. « Après plusieurs instances qui lui ont été faites de la part du Prince, Sa Majesté a cru ne pas pouvoir lui refuser sa protection aux conditions que le Prince lui a lui-même proposées et telles qu'il s'ensuit. » Le roi s'engageait à protéger le Prince envers et contre tous et à entretenir à Monaco une garnison de 500 hommes. Il reconnaissait la souveraineté absolue du Prince. Et Monaco aurait mené une existence tranquille, si elle n'avait été troublée par les difficultés, continuelles dans son histoire, résultant du non-paiement des soldes. Mais malgré cela, elle fut intimement liée avec la France. Abandonnant souvent la neutralité, les Grimaldi participent aux guerres des Flandres, de

1. « Prince ». Les seigneurs de Monaco se donnaient le titre de Princes dans les actes notariés depuis 1612. La Chancellerie espagnole le leur accorda à partir de 1633 (Moncharville, p. 71, en note).

Franche-Comté, des Pays-Bas, d'Autriche, et ils reçoivent du roi le duché de Valentinois érigé en paierie (1).

M. de Moncharville a fait une synthèse remarquable de l'histoire de ces siècles. « Grâce à sa force stratégique, la place de Monaco était maîtresse des communications de l'Italie et de la Provence par le littoral, fatalement vouée par conséquent à devenir l'objectif des souverains qui auraient intérêt à l'occuper dans un but militaire. Entourés de puissants voisins, les Grimaldi ne pouvaient songer à la conserver par leurs propres forces. Pour eux le problème de l'existence consistait donc à être, avec un protecteur, ou à n'être pas. Ils le comprirent, dès le début du xiv^e siècle. De là une série d'alliances à court terme, de constitutions de fief, enfin de véritables traités de protection qui remplissent l'ancien régime et qui, tous, ne sont, en dernière analyse, que l'expression, variable suivant les époques, du besoin constant d'appui contre les convoitises étrangères.

« C'est un long protectorat que l'histoire de Monaco, mais lointaine est sa parenté avec le protectorat moderne. Celui-ci est toujours imposé... L'histoire nous montre, au contraire, les Princes de Monaco choisissant librement leur protecteur... C'est tou-

1. Mounié, p. 64-67.

jours un engagement de protection qu'ils obtiennent, et en revanche c'est toujours leur forteresse qu'ils promettent de tenir à la disposition de leur cocontractant, rien de plus. Sauf de très rares et éphémères tentatives, leur souveraineté reste intacte alors que... le protectorat moderne nous offre deux traits essentiels...: l'abandon par le protégé de ses relations extérieures et d'une partie de sa souveraineté interne (p. 8-10). »

Arrive la Révolution française dont le contre-coup devait se faire sentir profondément dans la principauté : son indépendance même, sur le vœu de ses habitants, allait y sombrer. Excitées par l'occupation de Nice par les troupes françaises, Monaco, Menton et Roquebrune se déclarèrent villes libres et formèrent une Convention qui proclama la déchéance des Grimaldi et, le 21 janvier 1793, adressa un vœu, demandant la réunion de la Principauté à la France à la Convention française qui, le 15 février, rendit un décret d'annexion. « Monaco répudiait son vieux nom historique et glorieux pour celui de Fort Hercule », simple sous-préfecture, puis bientôt simple chef-lieu de canton. Pendant vingt et un ans Monaco allait faire partie de la France et partager ses gloires et ses vicissitudes (1).

Avec la chute de l'Empire les Grimaldi, à la suite

1. Mounié, p. 82-86.

d'un appel pressant adressé par Honoré V à Louis XVIII le 14 avril, retrouvèrent leur trône et leur indépendance par l'article 3 § 8 du traité de Paris du 30 mai 1814 qui replace la Principauté de Monaco « dans les rapports où elle se trouvait avant le 1^{er} janvier 1792 (1) ».

Arrivent les Cent jours. Les Anglais, alliés du roi de Sardaigne, occupèrent Monaco pour son compte et les Alliés, par haine de la France, et contre le vœu du Prince et de ses sujets satisfirent ses ambitions en faisant décider par l'article 1 § 4 du traité de Vienne du 20 novembre 1815 « que les rapports établis par le traité de Paris cesseraient à perpétuité et que ces mêmes rapports existeraient entre cette principauté et le royaume de Sardaigne ». Le petit Etat avait failli même être purement et simplement annexé.

Le traité de 1815 obligeait à adapter aux nouvelles circonstances le traité de Péronne de 1641. Des négociations s'ouvrirent et aboutirent au traité de Stupiniggi le 8 novembre 1817 qui reproduit, à peu près, celui de 1641. Il règle la question de l'occupation sarde, le commandement des troupes par le Prince. L'article 6 stipule en particulier que « Sa Majesté laissera le Prince dans sa liberté et souve-

1. Mounié, p. 88-91.

raineté de Monaco, Menton et Roquebrune ». Le Protectorat Sarde devait durer jusqu'en 1860 (1).

1. Farnet, p. 50-52. V. *les traités aux Annexes*.

CHAPITRE II

Le XIX^e siècle. La Révolution et la Charte
de 1848.

Le gouvernement jusqu'en 1910.

Le Prince de Monaco, monarque absolu depuis la seconde moitié du xvii^e siècle (1), cherche à cette époque à fortifier son pouvoir souverain, à l'encontre des idées libérales qu'avait propagées la Révolution française.

Privé des droits féodaux accordés par l'article 6 du traité de Péronne et de l'indemnité promise par l'Assemblée Constituante et que le nouveau protecteur, malgré de pressantes sollicitations, ne paya jamais, dès 1815, pour emplir son trésor, le Prince prend une série de mesures absolument tyranniques: droits de douane énormes, accaparement de tous les revenus publics, même ceux des hospices, des quêtes faites dans les églises, établissement de nombreux monopoles, amendes formida-

1. Aureglia, p. 15, *Commentaire des Ordonnances constitutionnelles* du 18 novembre 1917.

bles enfin contre les fraudeurs. Aussi les habitants de Monaco multiplient-ils leurs plaintes. En 1818 se réunit le Congrès d'Aix-la-Chapelle. Les Monégasques, aussitôt, lui dénoncent les abus du Prince et sollicitent l'intervention des grandes puissances. Une lettre anonyme signée Verax et Gratus est adressée au duc de Richelieu. Les Monégasques y montrent comment ils gémissent sous un bras de fer et ils supplient le roi de s'intéresser à eux et d'attirer sur eux l'attention des souverains pour que la Principauté puisse reprendre sa tranquillité et redevenir, comme sous ses anciens Princes, « le plus riche lieu de la région ». Les Monégasques envoient en même temps aux grandes puissances un mémoire demandant leur intervention et exposant les griefs élevés contre le « bras de fer » : les charges excessives qui servent à subvenir aux dépenses à Paris d'un Prince peu scrupuleux. Ils « exprimeraient le désir d'être annexés à la Sardaigne s'ils n'avaient à redouter la vengeance du bras de fer ».

Le congrès d'Aix-la-Chapelle, bien que champion de l'autorité, écouta favorablement ces demandes libérales, réclamant qu'on réduisît la souveraineté du Prince. Le Protocole du 21 novembre contient : « Il suffit de prendre connaissance des ordonnances publiées par le régent et prince héritier duc de Valentinien pour ne point pouvoir nourrir de doute que les plaintes des habitants ne sont que trop fondées.

Les puissances ne se regardent toutefois pas comme les arbitres des destinées d'Etats qui ne sont pas placés sous leur souveraineté. » Honoré V de son côté écrit pour protester et nier les faits qu'on lui reproche. Il reçoit cette réponse « qu'en replaçant Monaco sous son ancien Prince les cours contractantes n'ont point entendu livrer les habitants à un système de désolation ». Et les Monarques chargent le Duc de Richelieu d'exprimer au Duc de Valentinois « leur désir de lui voir adopter des principes de gouvernement conformes à ceux dont s'honorent les plus grands princes, » et ordonnent à leurs ministres d'appuyer les démarches que le chef du gouvernement français va faire en leur nom. Mais l'intervention ne se produit pas. Les abus continuent. En 1819 nouvelles protestations « aux augustes souverains et alliés », cette fois en vain (1).

En 1821 des troubles éclatent à Menton à la suite du mouvement libéral qu'inaugurent les Cortès. En 1833 nouveaux troubles aux cris de « vive la République ». L'ordre est rétabli par les troupes sardes et les carabiniers du Prince. En 1841 encore des incidents provoqués par le régime fiscal. En 1847 le gouvernement vexatoire du Prince n'a pas cessé ; il n'avait rien fait pour calmer les esprits que mécon-

1. Mounié, p. 100-104. Moucharville, p. 129.

tentaient encore les absences trop prolongées du Souverain.

Le terrain est merveilleusement préparé pour subir le contre-coup du mouvement libéral italien et pour permettre de se faire jour aux tendances séparatistes. Le roi de Sardaigne, dans l'espoir de pouvoir satisfaire ses visées annexionistes, les excite et pousse ouvertement à la révolte. Nombreux étaient les rapports avec ce dernier pays, aussi n'est-il pas étonnant de voir les mécontents se tourner vers lui (1).

En octobre-novembre l'agitation est permanente. On demande des réformes fiscales. Une pétition réclame du Prince des institutions semblables à celles que vient d'obtenir la Sardaigne. Celui-ci fait un accueil favorable aux demandes, et, sans plus tarder, pour montrer sa bonne volonté, abaisse les droits de sortie des marchandises. Mais cette ordonnance, tardivement publiée, ne fait qu'accroître l'excitation. Le Prince, voyant la réalité, se résigne à accorder des réformes, et le 10 novembre il rend une ordonnance réglant l'organisation communale. Mais il mécontente les Mentonnais le 9 décembre en refusant d'en recevoir une délégation, et le Prince héréditaire, parti immédiatement pour leur ville, où il est d'abord insulté, a beaucoup de peine, par un énergique discours, à calmer un peu les esprits.

1. Moncharville, p. 133-136 ; Farnet, p. 55.

Durant ces journées les troupes sardes étaient restées inactives. Aux plaintes du Prince, le général Gonnet, leur chef, répond qu'il protégera loyalement sa personne et sa souveraineté, mais que ses instructions ne prévoient pas l'intervention dans les mesures de police. Les Monegasques envoient au roi de Sardaigne une adresse sollicitant sa protection contre le despotisme de Florestan, et le 22 février le général Gonnet leur déclare que son souverain, « suzerain du prince, » est disposé à l'examiner. Mais le calme ne revient pas (1).

Le 23 février le Prince lance une proclamation annonçant l'adoption de la Constitution demandée et deux jours après rend l'ordonnance portant établissement de la Constitution du 25 février 1848. « Florestan, par la grâce de Dieu Prince souverain de Monaco... ; ayant annoncé par notre proclamation du 23 de ce mois que nous adoptions dans son intégrité la Constitution de S. M. le roi de Sardaigne, et désirant que le pacte fondamental destiné à resserrer les liens qui nous unissent au pays soit promulgué suivant les formes légales, Nous avons déclaré et déclarons ce qui suit :

« Article premier. — La religion catholique, apostolique et romaine, et la seule religion de l'Etat.

1. Mouñié, p. 110-113.

« Néanmoins chacun professe son culte avec une égale liberté.

« Art. 2. — La personne du Prince est inviolable et sacrée. Les fonctionnaires qu'il désignera sont responsables.

« Art. 3. — Au Prince seul appartient la puissance exécutive : Il est le chef suprême de l'Etat. Il en commande toutes les forces, fait les traités, nomme à tous les emplois et donne tous les ordres nécessaires pour l'exécution des lois sans pouvoir suspendre cette exécution ni en dispenser.

« Art. 4. — Le Prince seul sanctionne les lois et les promulgue.

« Art. 5. — Toute justice émane du Prince et est administrée en son nom. Il peut faire grâce et commuer les peines.

« Art. 6. — La puissance législative sera exercée collectivement par le Prince, par un Conseil d'Etat, et par une Assemblée élective.

« Art. 7. — Le Conseil d'Etat sera composé de membres nommés à vie par le Prince. L'Assemblée élective sera composée de membres élus sur la base d'un cens qui sera ultérieurement déterminé.

« Art. 8. — La proposition des lois appartiendra au Prince, au Conseil d'Etat et à l'Assemblée élective.

« Cependant toute loi relative aux impôts sera présentée d'abord à l'Assemblée élective.

« Art. 9. — Le Prince convoque chaque année le

Conseil d'Etat et l'Assemblée élective. Il en proroge les sessions et peut dissoudre l'Assemblée élective ; mais dans ce cas il en convoque une autre dans le délai de quatre mois.

« Art. 10. — Aucun impôt ne peut être établi ou perçu s'il n'est consenti par le Conseil d'Etat, l'Assemblée élective, et sanctionné par le Prince.

« Art. 11. — La presse sera libre, mais sujette à des lois répressives.

« Art. 12. — La liberté individuelle est garantie.

« Art. 13. — Les Juges, excepté les Juges de paix, seront inamovibles, après avoir toutefois exercé leurs fonctions pendant un espace de temps qui sera ultérieurement fixé.

« Art. 14. — Le Prince se réserve d'établir une milice communale composée de personnes payant un cens qui sera déterminé. Elle sera sous les ordres de l'autorité administrative.

« Le Prince pourra la suspendre et la dissoudre dans les lieux où il le croira convenable.

« Art. 15. — Toutes recherches des opinions et vœux émis jusqu'à ce jour sont interdites. »

« Le statut fondamental sera préparé immédiatement après la promulgation de celui qui émanera de S. M. le roi de Sardaigne et en conformité, pour être mis en exécution dans le plus bref délai.

« Notre gouverneur général et notre avocat général

sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution de la présente ordonnance.

« Donné en Notre Palais, à Monaco, le 25 février 1848.

« FLORESTAN I^{er} »

La disposition générale tient à ce fait que le statut fondamental du royaume de Sardaigne (Constitution octroyée qui régit encore aujourd'hui l'Italie) annoncé par le roi Charles-Albert dans une proclamation célèbre du 18 février 1848 ne fut publié que le 4 mars suivant.

Comme le dit le préambule, l'adoption du statut par Florestan était intégrale. Il suffit de lire celui-ci : Cf. art. 1 monégasque et 1 sarde ; 2-3 et 4, 5, 6 ; 4 et 7 ; 5 et 8, 68 ; 6 et 3 ; 7 et 33 ; 8 et 10 ; 9 et 9 ; 10 et 30 ; 11 et 28 ; 12 et 26 ; 13 et 69 ; 14 et 76. C'est le régime parlementaire qui était octroyé avec deux chambres, le Conseil d'Etat monégasque étant la réplique du Sénat sarde (1).

Pendant ce temps le duc de Valentinois demande aide à Louis-Philippe qui promet d'intervenir. Mais à Paris aussi la révolution grondait. Le 2 mars les troupes sardes se retirent, le Prince organise la police avec les carabiniers et se rend à Menton ; il y trouve un gouvernement provisoire constitué le jour

1. V. Dareste, « *Constitutions modernes, Italie* ».

même et une forte garde urbaine contre laquelle il n'ose rien entreprendre (1). Il lance alors un appel à l'ordre et à la légalité par la proclamation du 2 mars 1848.

« Habitants de Menton, vous m'avez manifesté le désir d'être dotés des mêmes institutions qui régissent les Etats de S. M. le roi de Sardaigne, et dès que la loi sur l'organisation des communes a été promulguée dans ces Etats, je me suis immédiatement occupé d'en faire rédiger une semblable qui devait être revue par une commission créée spécialement dans ce but.

« En attendant, d'après vos désirs, j'ai diminué de moitié les droits que vous m'avez signalés...

Le 25 février j'ai rendu une ordonnance par laquelle je promulguais le pacte fondamental qui devait m'unir aux habitants de la Principauté par des liens indissolubles.

« Je croyais que tous vos vœux avaient ainsi reçu leur complément, et que, désormais, le peuple et le souverain auraient marché de concert dans la voie des améliorations. Cependant, à mon insu, une garde civique vient d'être organisée. Comme je ne vois dans ce fait qu'un but louable, le maintien de l'ordre... j'y donne mon adhésion...

« Mais ce qui a rempli mon cœur d'amertume c'est

qu'en même temps un gouvernement provisoire a été établi, contrairement à mes droits de souveraineté et à la constitution. Je veux croire que les habitants de Menton n'ont pas mesuré toute l'étendue de cet acte contre lequel je dois protester, comme je proteste énergiquement.

« Habitants de Meuton ! Persuadez-vous bien que vos intérêts ne peuvent pas se séparer de ceux de votre Souverain. Rentrez dans la légalité, réunissez-vous à votre Prince qui serait désolé d'être forcé d'oublier qu'il est votre père et votre meilleur ami. »

Devant les événements, le 4 mars, nouvelle proclamation :

« Habitants de Menton, le dernier acte qui vient de s'accomplir dans vos murs, en opposition à mon gouvernement, est tout à la fois une grave atteinte à ma Souveraineté, à votre nationalité, et à l'acte constitutionnel qui a été promulgué. Il a provoqué de ma part une protestation toute paternelle que j'ai cru suffisante pour ramener à l'ordre ceux d'entre-vous qui, soit par crainte, soit par erreur, sont sortis des voies légales pour tomber dans l'anarchie.

« Je ne puis, sans une coupable condescendance, tolérer un pareil état de choses, et je prendrai tous les moyens qui sont en mon pouvoir pour l'empêcher.

« ... Vous avez aujourd'hui toutes les institutions

que vous avez demandées et telles que vous les avez demandées. Que pouvez-vous réclamer de plus ?

« Rentrez dans l'ordre et la légalité ; ce n'est que par ce moyen que vous trouverez la paix, le bonheur et la prospérité.

« ...Je fais ici défenses très expresses aux membres du gouvernement provisoire d'exercer aucune des fonctions qu'ils se sont attribués et au peuple de la Principauté de leur obéir, à peine d'encourir toute la rigueur des lois.

« ...Mentonnais ! Songez à votre avenir et vous accueillerez mes paroles comme un avis salutaire que vous vous applaudirez un jour d'avoir écouté. »

En effet, à Menton, les insurgés avaient le 2 mars nommé par acclamation une commission provisoire qui le 21 rendit le décret suivant :

« La ville de Meuton, dont Roquebrune demeure une annexe, est proclamée ville libre et indépendante sous la protection de la Sardaigne, pour ne plus faire partie de la Principauté de Monaco. »

Le 3 avril les troupes sardes rentrent dans Menton.

Le 4 le gouvernement provisoire promulgue la nouvelle loi électorale et convoque les électeurs pour élire 70 députés qui organiseront le gouvernement définitif. La nouvelle Constituante prit le nom de « Grand Conseil ». Elle vote le 30 avril le statut fondamental. La souveraineté, le pouvoir législatif résidaient dans la Chambre. Quant au pouvoir exé-

cutif il était confié à cinq commissaires élus pour trois ans par celle-ci et qui choisiront parmi eux un président (1) Enfin le 20 mai la Constituante proclame le bannissement du Prince et de sa famille, et c'est en vain que Florestan lance un nouvel appel à ses « sujets rebelles » où il déclare que « toujours animé pour eux de la plus vive sollicitude, il attendra que mieux éclairés sur leurs vrais intérêts, ils rentrent d'eux-mêmes dans leur devoir et le rappellent avec confiance. Alors il accourra au milieu d'eux pour proclamer l'oubli du passé et mettre à exécution les plans de réformes libérales annoncées dans la Constitution (2) ».

A la suite de tous ces événements le gouvernement sarde poursuit ses visées annexionnistes. Il s'appuie sur un vote du 30 juin, pour ou contre la réunion à la Haute Italie, ouvert par arrêté du Grand Conseil et qui réunit une unanimité — fictive — de 568 votants ; et malgré une adresse de 370 Mentonnais fidèles au Prince et les protestations de celui-ci auprès des puissances, il tente de s'annexer Menton et Roquebrune. L'incertitude devait durer de longues années. Victor-Emmanuel, après avoir failli être obligé de rendre ces deux villes par un article 9 du projet de traité conclu avec l'Autriche après Novare, invo-

1. Moncharville, p. 143.

2. Mounié, p. 120-121.

quant l'inféodation de 1448, rend le décret du 1^{er} mai 1849 qui fait, article 1, « dépendre les communes de Menton et de Roquebrune de l'intendance générale de Nice relativement à l'administration et la sûreté générale (1) » et tente, mais en vain, de faire voter l'annexion par le parlement. En 1854 le Prince fit un inutile effort pour reprendre par la force ces deux villes. Alors, sur les conseils de la France, il essaya de solutionner le différend en cédant définitivement les deux villes contre 4 millions. Le roi de Sardaigne refusa et offrit 200.000 francs de rente (2). Les pourparlers traînèrent. Les deux communes vivaient sous un régime bâtard de demi-annexion, de demi-indépendance. Au point de vue international jamais les puissances n'avaient reconnu leur indépendance (3). Cela dura jusqu'à la guerre d'Italie de 1860.

En reconnaissance de l'aide victorieuse des armées françaises qui venaient de lui permettre de réaliser l'unité, italienne, Victor-Emmanuel « consentait à la réunion de la Savoie et de l'arrondissement de Nice à la France », article 1^{er} du traité de Turin du 24 mars 1860 (4). Un plébiscite devait ratifier cette cession. Le gouverneur italien de Nice appela

1. Mounié, p. 129.

2. Farnet, p. 56.

3. Moncharville, p. 168.

4. Farnet, p. 65.

au vote les communes de Menton et de Roquebrune (1). Il y eut 633 oui et 54 non. Ce vote n'alla pas sans protestations du Prince. Napoléon III n'avait qu'à réaliser la transaction préconisée quelques années avant. Il reconnut la légitimité de ces plaintes et le traité du 2 février 1861 mit fin à ces contestations. Le Prince de Monaco céda à l'empereur tous ses droits directs ou indirects sur Menton et Roquebrune, moyennant le paiement de 4 millions. La Principauté était réduite à 150 hectares et à 1.200 habitants (de 2.400 hectares et 8.200 âmes).

Le gouvernement. — Quel fut pendant le demi-siècle qui suivit ces événements, et jusqu'en 1910, années tranquilles et extrêmement prospères, le gouvernement nonégasque ?

Au milieu des troubles la Constitution de 1848 ne fut jamais appliquée. Elle était inapplicable d'ailleurs. Comment concevoir un parlement à deux chambres dans un si petit Etat ? Le Prince demeura souverain absolu. Le 15 mars 1857 Charles créa par ordonnance un Conseil d'Etat. Deux ordonnances du 11 avril 1855 et 14 avril 1857 précisèrent les attributions du gouverneur général. Enfin deux ordonnances du 1^{er} décembre 1850 et 17 juin 1807 organisèrent la mairie (2).

1. *Org. Const.*, p. 18.

2. Dareste, t. I, p. 755.

Le Prince est investi de la plénitude de la souveraineté. Il est représenté par le gouverneur général (1) qui est la première autorité de la Principauté et réunit tous les pouvoirs, sauf celui de la justice (ord. 14 avril 1857, art. 1) : armée (art. 2), relations extérieures (art. 3), police (art. 4 et suivant), marine (art. 6), douanes (art. 7), finances (art. 8), cultes (ord. 15 avril 1857), instruction publique (ord. 1^{er} juin 1858), etc., etc., tout dépend de lui. Il préside les conseils et comités (ord. 1^{er} janvier 1903), les comités des travaux publics (ord. 6 juin 1858), de l'instruction publique, de l'hygiène publique, le conseil de fabrique (ord. 15 avril 1857), le Conseil d'Etat (ord. 15 mars 1857) (2). Tous les membres de ces conseils et comités sont nommés par le Prince, comme tous les fonctionnaires. Le gouverneur général est assisté d'un secrétaire général (créé par ord. 15 mars 1852) qui doit exercer sous sa direction une surveillance permanente et régulière (art. 18, ord. 15 avril 1855).

Le Conseil d'Etat (ord. 15 mars 1857) (3) est chargé d'éclairer le Prince sur les projets d'ordonnances et les règlements (art. 2 et 3). C'est aussi une juridiction répressive pour les fonctionnaires et employés administratifs ou militaires (art. 4). Comme notre

1. Durand Auzias, *R. D. D. P.*, 1894, p. 98.

2. V. *Lois Usuelles de la Principauté*, t. I.

3. V. *Lois Usuelles de la Principauté*, t. I.

Conseil d'Etat (Const. an VIII) il autorise les poursuites contre les fonctionnaires (art. 5). Enfin, article 6, si la tranquillité se trouvait compromise, le prince étant absent, il pouvait prendre les mesures nécessaires au maintien de l'ordre, sur la convocation du gouverneur général. Celle-ci pouvait être provoquée par la demande de deux conseillers, article 9. Le Conseil était composé de 5 membres, article 7 ; les délibérations étaient prises à la majorité, avec prépondérance du président. L'organisation fut passagèrement modifiée par une ordonnance du 10 juillet 1909 dont l'article 2 donne la présidence au secrétaire d'Etat, le gouverneur pouvant toutefois prendre part aux délibérations et possédant toujours voix prépondérante en cas de partage. Mais surtout l'article 1^{er} instituait un Conseil supérieur du gouvernement remplissant les fonctions dévolues au Conseil d'Etat par les articles 4 (appréciation des actes des fonctionnaires), 5 (autorisations de poursuites) et 6 (mesures nécessaires au maintien de l'ordre). Il devenait en outre conseil de Régence.

« Il n'y a pas de *budget* proprement dit à Monaco. Au commencement de chaque année le trésorier général reçoit du secrétariat des commandements l'état des divers traitements, travaux etc., qu'il aura à payer. Il n'a qu'à se conformer à ces indications. » Si au cours de l'année le gouverneur juge une

dépense, nécessaire, il en fait un rapport au Prince qui lui donne ou non l'autorisation d'y procéder (1).

L'organisation communale (ord. fondamentale du 7 juin 1867) se compose de 2 éléments. D'abord le maire (et son adjoint) qui remplit des fonctions administratives et judiciaires, sous l'autorité du gouverneur général et de l'avocat général (art. 1, 3, 4, 8), convoque et préside la commission communale, qui est le deuxième élément. Celle-ci est formée de 9 membres, dont le maire et l'adjoint (art. 14). Tous sont nommés pour trois ans par le Prince. La sujétion est très étroite. La commission, bien que nommée, ne peut que donner des avis, et sur les seules matières à elle soumises (art. 17). Ses 3 sessions annuelles ne durent que cinq jours chacune, article 16. Elle peut être suspendue ou dissoute (art. 18-19). Enfin les arrêtés réglementaires du maire doivent être approuvés par le gouverneur. Au point de vue financier, l'assemblée propose les budgets des dépenses de la commune et arrête ceux de l'année écoulée. Les habitants, on le voit, n'ont aucune part à la gestion des intérêts économiques. Il en fut ainsi jusqu'en 1910.

Ainsi aucun corps élu, le besoin s'en faisant d'ailleurs peu sentir par le fait que les impôts étaient presque nuls (2).

1. Durand Auzias, p. 100.

2. Dareste, t. I, p. 755.

En un mot c'était « un gouvernement personnel des plus autoritaires mais des plus paternels (1). » Mais dans ses *Constitutions modernes*, en 1910, M. Dareste pouvait écrire : « Le système de la monarchie absolue a disparu en Europe, si l'on en excepte la petite Principauté de Monaco » (Introd., p. X).

1. Durand Auzias.

CHAPITRE III

L'agitation monégasque de 1910, les Ordonnances libérales de 1910, et la Constitution de 1911.

En 1910 surgit une vive agitation dans la population monégasque. Le mouvement n'était pas dirigé contre le Prince dont la personnalité même, ses sujets le savent, est la garantie de leur indépendance; mais l'un de ses principaux buts (1) était de moderniser le gouvernement et de mettre ainsi fin au régime absolu qui avait insensiblement succédé (avec l'énorme afflux des étrangers) à celui dit de la famille monégasque.

Au début de l'année se forma un comité qui fut chargé de présenter au Prince les revendications de

1. Ce but est le seul qui intéresse notre thèse. Nous laissons donc de côté les questions qui furent alors agitées, souvent avec passion, touchant le recrutement des fonctionnaires et des employés des sociétés à monopole, telles que la Société des Bains de Mer (Casino) et le remplacement de quelques titulaires d'un certain nombre de postes élevés.

ses sujets. Le Souverain accueillit ces adresses. Le 7 mai il accorda par ordonnance le suffrage universel, le 31 la liberté de réunion, le 3 juin la liberté de la presse.

La plus importante de ces réformes était celle du 7 mai 1910. Elle était même capitale. Elle accordait le suffrage universel aux Monégasques ; elle introduisait le principe de l'élection, directe, des conseillers communaux, au nombre de 21 (art. 4) et de la participation des nationaux, par leurs représentants élus, à la gestion des intérêts économiques de la commune. Mais si l'on approfondit on voit combien relative encore était l'autonomie communale. Dans la composition du Conseil d'abord : seuls les adjoints suppléants sont élus dans son sein par lui-même (art. 3) pour trois ans, durée de tous les mandats de l'organisation (art 4) ; mais le maire et le premier adjoint continuent d'être nommés par le Prince (art. 2). Et surtout dans ses attributions : ses délibérations ne sont exécutoires qu'après avoir reçu l'approbation souveraine (art. 95). S'il administre les services de la police, de l'hygiène, de la voirie, de l'assistance, etc. (art. 96), il n'est que « consulté » sur l'organisation générale et le fonctionnement de ces divers services et sur le budget communal (art. 97). Pour ce dernier notamment il « est proposé par le maire, voté par le conseil, et souverainement réglé par décision du Prince sur l'avis du gouverneur

général » : article 162, *adde*, article 129 et 134. On voit par là combien précaire encore était la vie communale (1).

Ces diverses ordonnances libérales apportèrent d'abord le calme à la Principauté, mais bientôt l'agitation recommença, les Monégasques jugeant les réformes insuffisantes. Ils décidèrent l'envoi à Paris d'une délégation qui devait conférer avec le Prince sur les mesures nécessaires pour donner satisfaction à la population. Celui-ci, qui se trouvait alors en Suisse, fit savoir aux délégués qu'il les recevrait à Lucerne. Cette réponse mécontenta les Monégasques et des troubles éclatèrent dans la Principauté.

Le 12 octobre, alors que le Conseil communal tenait séance, une manifestation se produisit dans les rues : une foule d'un millier de personnes, avec le drapeau national, se rendit devant les Palais du gouvernement et du Prince, et là eurent lieu des incidents regrettables (2). La foule poussa des cris de démission et même de mort contre certains fonctionnaires, puis s'éloigna au chant de la *Marseillaise* et aux cris de « vive la liberté ». Les carabiniers du Prince ayant reçu l'ordre de se retirer, tout se borna en fait à une promenade tapageuse, et, la pluie aidant, les manifestants se dispersèrent.

1. Sur l'ordonnance, V. *Lois usuelles*, t. II, p. 112 et s.

2. V. *Petit Niçois* du 13 octobre 1910. Cf. *Org. Const.*, p. 6-7 : Reproches du Prince; p. 46-47, lettre à l'Amiral Hautefeuille.

« C'est à propos de ces troubles que les Monégasques virent formuler contre eux la menace du protectorat (français) ou même de l'annexion. » (1)
« Le Prince, devant son impuissance à réprimer l'émeute ou pour d'autres raisons (2), » demanda aide éventuelle au gouvernement français qui mit immédiatement des troupes à sa disposition. Ces mesures du Prince furent communiquées aux manifestants et l'ordre se rétablit dans la Principauté (3).

A la suite de ces événements des conversations s'engagèrent entre le Conseil communal et le Prince. Le 16 octobre eut lieu une Assemblée générale des Monégasques. Le premier adjoint prend la parole et fait connaître les résultats des pourpalers, résultats « imposés par les événements », dira un autre orateur. « Ils sont tout à fait satisfaisants ; il faut s'en réjouir mais avec la dignité d'un peuple qui vient d'obtenir ses droits. Hier 15 octobre vous avez obtenu du souverain une véritable charte constitutionnelle. » Et les cris de « vive la Constitution, vive la liberté » sont poussés. « Il faut respecter les droits des fonctionnaires étrangers. Le Conseil communal va entrer en relation directe avec le souverain. Donc il devient dès maintenant le conseil national ; il n'y aura plus

1. Suffren Reymond, *De l'indépendance de Monaco*, cité par Mounié, p. 209.

2. Mounié, p. 291.

3. Mounié, p. 291. V. aussi p. 297-298.

d'intermédiaire entre le souverain et le peuple en dehors de ses représentants légaux. Le Conseil exécutera désormais ses décisions dans la limite de ses attributions. Il ne sera disposé d'aucune ressource à venir sans avis et approbation du conseil communal. Le souverain a proposé même le principe d'une liste civile. » Et dans l'enthousiasme, le même cortège qui le 12 s'était montré menaçant, monte au Palais du Prince témoigner sa reconnaissance à son souverain et à son successeur. Ce dernier, au milieu des acclamations prit aussi la parole : « Mes chers Monégasques, je vous remercie de la manifestation de sympathie que vous venez de faire en mon honneur. Je vous en suis très reconnaissant. Je suis heureux que le Prince Albert m'ait écouté et ait donné à vos revendications la juste solution qu'elles méritaient. Soyez certains que je continuerai à vous appuyer. Mais, je vous le demande, soyez calmes. »

Mais qu'allait être cette organisation constitutionnelle ? L'autonomie communale d'abord et surtout. Ensuite, croyait-on, le poste de gouverneur allait être remplacé par celui d'administrateur général, et le Prince héréditaire lui-même en serait le titulaire. On ne prévoyait pas la portée de la réforme (1).

Le 6 novembre le *Petit Niçois* publiait à ce sujet un article remarquable, sous le titre de « l'attitude du

1. Pour ces événements, v. *Petit Niçois* du 17 octobre 1910.

gouvernement français. » Celui-ci, dit-il, « ne consentira jamais à ce que, dans la Constitution que réclame la Principauté, il ne soit pas tenu compte de la situation spéciale où se trouve cette dernière par rapport à la France. Cette situation ne résulte pas seulement de l'enclave du territoire monégasque en plein territoire français, elle résulte aussi de traités et de traditions que personne ne pourrait contester... Le gouvernement français entend, en un mot, que la future constitution monégasque lui soit soumise avant d'être appliquée ; il entend aussi que ses dispositions respectent en toute leur intégrité les rapports ayant existé jusqu'à ce jour entre la France et la Principauté. Il entend enfin que l'autorité princière soit assez effective, assez caractérisée pour lui servir de répondant et de garantie. Ce n'est que lorsque la Commission des Jurisconsultes à laquelle il soumettra la Constitution en aura approuvé l'esprit et le texte, que le gouvernement de la République acceptera l'application intégrale du nouveau régime. Sa seule préoccupation sera de sauvegarder l'influence légitime et légale dont la France doit jouir dans la Principauté. »

Et en effet, le 10, le Prince demandait « au gouvernement de la République de vouloir bien autoriser deux de ses jurisconsultes les plus renommés à préparer un projet constitutionnel qui sera présenté aux délégués de la Principauté et discuté avec eux ».

Notre ministre des Affaires étrangères répondit le 12 et désigna MM. Louis Renault et André Weiss. M. Jules Roche, ancien ministre, leur fut adjoint.

Le 16 novembre S. A. P. le Prince réunit à Paris une délégation du Conseil communal et lui parla en ces termes : «... J'ai senti que mes concitoyens devaient apprendre, pour la sécurité de leur avenir, à s'occuper plus intimement des intérêts nationaux et j'ai décidé l'établissement d'un régime constitutionnel... Je l'ai promis sans que la population eût réclamé ni attendu ce changement dans nos institutions : il m'appartenait dès lors d'en régler les termes. Toutefois, comme j'avais longtemps vécu avec la pensée que ce pays, étant devenu le plus prospère du monde sous son régime actuel, il ferait bien de le garder ; comme d'autre part je veux qu'une modification aussi grave dans notre système économique et politique soit mûrement étudié... je me suis adressé à des jurisconsultes du pays le plus libéral de l'Europe, à des hommes hautement considérés partout... pour établir le nouveau projet... Les Monégasques exposeront leurs idées... Quant à moi je ne veux pas intervenir dans une discussion où il me serait peut-être difficile de respecter à la fois la sincérité de ma conscience et la dignité de mon rôle (1). »

La commission des jurisconsultes se mit au travail,

1. *Organisation Constitutionnelle*, p. 5, 6 et 8.

au ministère des Affaires étrangères de la République. Les délégués monégasques lui furent présentés, « elle en a recueilli les communications et les a invités à présenter un résumé écrit de leurs observations (1) ». « Toutefois ceux-ci ne furent pas admis à discuter le projet, de sorte qu'on peut dire que la Constitution a été l'œuvre exclusive de MM. Roche, Renault et Weiss (2). »

Des difficultés d'une organisation constitutionnelle.

La situation toute spéciale de la Principauté et du Prince lui-même rendait extrêmement difficile l'établissement d'une organisation constitutionnelle. Le rapport des jurisconsultes le met clairement en relief.

Quatre points sont à étudier : 1° le territoire ; 2° la population ; 3° la répartition de la propriété et des

1. *Organisation Constitutionnelle*, p. 5, 6 et 8.

2. Aureglia, p. 18, note 1 ; Cf. Rédaction Charte 1814 Le roi confia à Montesquiou, Dembray, Ferrand et Beugnot le soin de rédiger la Constitution, certain que le principe de la suprématie monarchique, qui seul lui tenait à cœur, ne serait pas en péril entre les mains de ces vieux royalistes. La rédaction une fois ébauchée fut soumise à Louis XVIII qui sans rien y reprendre, ou presque rien, la renvoya à deux commissions du Sénat et du Corps législatif. La nouvelle discussion. Les changements étaient soumis à Louis XVIII par les 4 commissaires royaux. Il les admit sans difficulté, disant qu'il voulait que le projet réunît l'unanimité des deux commissions. Thiers, *Hist. du Consulat et de l'Empire*, t. XVIII, p. 167, 168 et 177.

valeurs ; 4^o la souveraineté du Prince et ses conséquences au point de vue international, et, spécialement, français (1).

I. — Le territoire de la Principauté est d'une exiguïté extrême. Il mesure 3 kilomètres de longueur sur 150 à 1.100 mètres de largeur. Sa superficie n'atteint pas 150 hectares ; et il est complètement enclavé dans la terre française sauf sur la frontière sud qui est ouverte sur la Méditerranée (2).

II. — La population (3) : Elle se compose de deux éléments, l'un flottant, formé des visiteurs qui s'élevaient en 1910 à 1,5 million, l'autre fixe, le seul important au point de vue constitutionnel, et qui, malgré une croissance fabuleuse, puisqu'en 1861 il était de 1.200 habitants, n'atteignait encore au recensement officiel de 1908 que 19.121 habitants. Mais dans ce chiffre les Monégasques ne sont qu'une infime minorité, et nous nous trouvons en face d'une situation vraiment étrange. Ces 19.121 habitants se répartissaient entre 8.241 Italiens, 7.306 Français et 2.092 Allemands, Suisses, Anglais, Belges, Autrichiens et divers, soit un total de 17.639 étrangers et seulement 1.482 Monégasques. Ceux-ci ne représentent donc que 1/12 de la population.

Mais ce n'est pas tout. Sur ces 1.482, 847 sont natu-

1. *Org. Const.*, p. 26.

2. Farnet, p. 4.

3. *Org. Const.*, p. 11 ; Farnet, p. 102, 216, 243.

ralisés, 57 o/o, surtout d'origine italienne (676). Il reste donc 635 Monégasques d'origine.

Et si nous passons à l'étude de la partie de la population qui participe à la vie politique et administrative de la Principauté, cette situation s'exagère encore. Aux élections communales de 1910 on compte 448 votants dont 353 naturalisés (200 Italiens, 40 Français, etc.). Il reste donc 95 votants Monégasques d'origine.

Cette proportion des 17.369 étrangers et 1.482 Monégasques a été contestée. Il est certain que la date choisie pour le recensement est de nature à rendre sujets à caution les résultats de l'opération. Le 1^{er} janvier est le moment où la saison bat son plein. Par ce fait la population dite fixe doit être sensiblement augmentée, et être altérée dans ses éléments (1). Mais l'énorme disproportion est reconnue par les Monégasques eux-mêmes.

III. — La répartition de la propriété et des valeurs (2) est encore plus anormale :

a) La propriété privée bâtie, composée de 1.300 maisons s'étendant sur 50 hectares est évaluée à 177 millions, la propriété privée non bâtie à 50, soit un total de 227 millions, repartis pour 115 millions entre 620 Français, pour 15 millions entre 265 Italiens, et

1. Farnet, p. 158.

2. *Org. Const.*, p. 12.

pour 67 millions entre les autres étrangers et les sociétés anonymes ; bref, en bloc, 197 millions et 1.000 propriétaires étrangers. Il ne reste que 300 propriétaires monégasques avec 30 millions de francs ;

b) Au point de vue de la propriété mobilière, des valeurs, les titres des sociétés anonymes autorisées représentaient le 1^{er} janvier 1909 une somme de 397 millions dont, officiellement, 370 aux mains de porteurs français. Ne restent que 27 millions dont un tiers au plus aux mains des Monégasques, soit 9 à 10 millions.

Bref, au total les Monégasques possèdent 7 à 8 o/o de la richesse privée de la Principauté (abstraction est faite du domaine princier, 90 hectares) (1).

Question des étrangers. — La composition de la population et la répartition des biens pose un problème des plus ardu. Les Monégasques, parce que Monégasques, sont justement désireux de participer à l'administration de la cité. Mais qu'ils sont faibles numériquement et financièrement ! Il est impossible de leur livrer, à eux qui ne sont pas 1.500, les 18.000 résidents étrangers, élément essentiel de la

1. Aureglia: M. Suffren-Raymond, Avant-propos, p. 8, parlant de l'anomalie de la population et de la répartition de la fortune dit : « Malgré certaines exagérations commises par ces éminents juriconsultes et provenant soit de renseignements erronés, soit d'une connaissance imparfaite des faits, il faut reconnaître la justesse de cette double observation. » On est en train de faire de nouvelles statistiques.

vie économique du pays, qui possèdent 92 0/0 de l'ensemble des biens et intérêts économiques de la Principauté. Il est non moins admissible de livrer à la population étrangère les nationaux. Enfin il est impossible de donner à celle-ci des droits justement équivalents à son importance. On aboutirait à des difficultés insurmontables (1). C'est la question des étrangers.

Certains Monégasques pensent que ceux-ci doivent jouer un rôle dans l'administration de la Principauté. « Nous ne devons pas négliger d'organiser la collaboration et la défense de tous les intérêts respectables qui, confiants dans l'avenir et la prospérité de notre petit pays, sont venus du dehors se fixer dans la Principauté et augmenter considérablement notre richesse nationale. . Il est nécessaire de donner aux relations étroites existant entre les diverses nationalités groupées dans la Principauté une forme qui les fasse entrer plus intimement dans le cadre de nos lois positives... Qui oserait soutenir que les étrangers ayant un long domicile dans la Principauté et qui s'y sont fixés sans esprit de retour n'ont pas les mêmes intérêts que les Monégasques proprement dits dans la défense des biens qu'ils possèdent sur notre territoire?... Donc il faut admettre comme une chose naturelle un certain concours des représentants des

1. *Org. Const.*, p. 13.

autres nationalités dans la vie publique monégasque, du moins si, domiciliés à Monaco, ils y sont attachés parce qu'ils y ont leurs vrais intérêts matériels et normaux. Dans quelle mesure et dans quel domaine peut-on organiser cette consultation des étrangers sans porter atteinte aux droits des nationaux et à l'indépendance de la Principauté, voilà croyons-nous la seule difficulté à trancher. La solution n'est pas si difficile à trouver qu'on pourrait le croire au premier abord (1). » Mais l'auteur s'abstient de préciser davantage. Plus loin (p. 11, al. 4) il semble s'en tenir au domaine économique, c'est à-dire probablement à admettre les étrangers à la seule administration communale plus spécialement chargée des intérêts économiques. Mais même ainsi posée la question se heurte toujours aux mêmes obstacles. « Vouloir établir, ont dit les juriconsultes, des droits justement équivalents entre Monégasques et étrangers, c'est aller au devant de difficultés insurmontables. »

L'auteur ajoute : « Les législations des divers Etats d'Europe et d'Amérique et les décisions des tribu-

1. Aureglia : avant-propos de M. Suffren Reymond, p. 7 à 11. Cf. p. 8. S. Reymond, p. 8. « Mais alors que dans leur rapport les juriconsultes ont mis en relief les anomalies signalées, ils ne paraissent même pas avoir abordé le problème dans leur œuvre constitutionnelle, de sorte qu'ils n'ont fait que poser la question sans proposer de solution, peut-être parce qu'elle leur a paru insoluble ».

naux accordent au domicile de l'individu une importance de plus en plus grande dans le domaine du droit, et cette tendance exerce son influence dans les cas les plus divers. » Assertion qui semble singulièrement hasardée. La tendance moderne paraît bien au contraire s'orienter vers le développement de la personnalité. Pour la nationalité, à l'exclusif *jus soli* de l'ancien droit a succédé la prédominance du *jus sanguinis*. Les législations adoptant l'exclusif *jus soli* sont celles des républiques sud-américaines à cause de l'immigration. La capacité de l'étranger est déterminée par la loi nationale et non la loi du domicile. « Le domicile a donc perdu dans le droit moderne le rôle qu'il avait dans l'ancien droit pour déterminer le statut personnel (1). » Et avec la doctrine de Mancini, dont les principes sont presque universellement admis, mais à laquelle la jurisprudence française résiste il est vrai, la loi devient personnelle. « Ce principe moderne de la personnalité est fondée sur une conception nouvelle de l'Etat. L'Etat n'apparaît plus comme une souveraineté territoriale... il représente avant tout une nation, c'est-à-dire un groupe de personnes. Les personnes prennent le premier rang... le territoire n'est plus que la résidence habituelle de la nation (2). »

1. Planiol, *Traité élémentaire de Droit civil*, t. I, n°s 192, 195.

2. Planiol, *Traité élémentaire de Droit civil*, t. I, n°s 192, 195.

IV. — La Souveraineté du Prince de Monaco : La Principauté, tant au point de vue du droit international qu'en réalité, c'est le Prince lui-même (1). Il faut mettre en relief les caractères spéciaux de la souveraineté du Prince. Elle a conservé un caractère féodal.

L'histoire nous montre les Grimaldi investis dès leur origine à la fois de tous les droits de la propriété privée et de tous les droits régaliens. C'est ainsi qu'ils assurent leur indépendance et constituent en partie leur domaine par achat. En 1338, Charles Grimaldi acheta par l'intermédiaire de son cousin, Rohella Grimaldi, de Nicolas Spinola qui avait acquis Monaco du roi Charles II d'Anjou et considérait la domination des Grimaldi comme une spoliation, ses maisons et territoires de Monaco avec tous les droits et privilèges, afin de régulariser la situation. L'acte fut passé devant Thomas de Casanova, notaire à Gênes. L'acquisition fut complétée en 1341 par la vente de quelques biens des mêmes Spinola laissés en dehors de l'acte précédent.

Le 19 avril 1346 Charles, par acte passé devant Bertrand Sylvestre, notaire à Nice, achète des frères Vento la seigneurie de Menton pour « 1.600 florins d'or fin de Florence de bon et juste poids ». En 1348 c'est trois parties de Castillon pour 800 florins. Enfin

1. *Org. cont.*, p. 14-v, p. 14-20.

le 2 janvier 1355 il achète encore au comte de Vintimille, Guillaume-Pierre de Pascarris, la seigneurie de Roquebrune, château, bourg et terres, pour 6.000 florins (1).

« Les droits d'entière souveraineté des Grimaldi et de liberté absolue dans l'usage de cette propriété souveraine de Monaco comme étant leur plein patrimoine et biens de famille se manifeste de la façon la plus précise dans les actes intérieurs et dans les actes internationaux (2). »

Les princes de Monaco jouissaient de leurs biens et de leurs droits avec la même liberté que de simples particuliers, tandis que partout en Europe, et surtout en France, le domaine royal était soumis à des règles strictes au double point de vue de l'administration et de l'aliénation (France: ord. 21 déc. 1316, édit de Moulin de février 1566) (3).

De nombreux testaments mettent particulièrement en relief l'indépendance complète et la possession pleine et entière du patrimoine familial, surtout ceux de Jean 1^{er} (5 avril 1454), de Catalan (4 janvier 1457), de Lambert (30 octobre 1487 et 14 mai 1493) et de Claudine (23 mai 1514) qui assurent la transmission intacte de la seigneurie de Monaco aux des-

1. Mounié, p. 36-37.

2. *Org. const.*, p. 15, 16.

3. V. Planiol, t. I, n° 3068.

cendants mâles, par des substitutions à l'infini (1). Le dernier défend aux héritiers et successeurs d'aliéner ou d'amoinvrir les libertés et franchises de Monaco sous peine de dévolution au Saint-Siège (2).

De même « les Princes furent toujours libres d'aliéner les domaines dont ils étaient maîtres absolus (3) ».

Le testament d'Isabelle Grimaldi (8 juillet 1417) reconnaît à ses héritiers le droit de vendre ou d'échanger entre eux la terre de la Condamine. Et maintes fois les Grimaldi furent amenés à vendre leur seigneurie, ou, tout au moins, à l'essayer. Ainsi après une guerre malheureuse contre le duc de Milan Jean d'Aut, par le traité du 6 octobre 1428, lui inféoder Menton et lui vendre Monaco. Mais huit ans plus tard, en guerre avec Gênes, le duc rappela lui-même Jean Grimaldi. Enfin l'arbitrage du 20 novembre 1441 libéra ce dernier de l'hommage et de toute sujétion (4).

En 1451, à bout de ressources, les Grimaldi cherchent à vendre Monaco. Le duc de Savoie ayant décliné l'offre, ils s'adressent au Dauphin Louis (futur roi Louis XI) qui voyant dans Monaco un point d'appui pour ses visées sur l'Italie, accepte et conclut

1. *Org. const.*, p. 15, 16.

2. Mounié, p. 46.

3. *Org. const.*, p. 22.

4. Farnet, p. 27.

le marché pour 12.000 écus d'or, marché qui ne reçut jamais d'exécution (1).

Enfin nous arrivons au cas de 1861.

Lorsque par le plébiscite de 1860 les habitants de Menton et de Roquebrune se prononcèrent en faveur de la France, aussitôt le prince Charles III protesta auprès de Napoléon III et invoqua « le principe de droit public intégralement conservé entre ses mains, qui attribue à lui seul le pouvoir d'aliéner tout ou partie de la propriété et de la souveraineté d'une nature spéciale qu'il possédait pleinement ». Il a un droit personnel, le consentement de tout le peuple ne peut valoir, mais le sien seul (2). Le gouvernement français le reconnut et ouvrit des négociations qui aboutirent au traité du 2 février 1861. Comme devait l'expliquer plus tard le rapporteur au Corps législatif, le plébiscite d'annexion, « tout flatteur qu'il fût pour la France, ne pouvait être accepté par celle-ci comme régulièrement accompli. Il manquait la sanction d'une des parties et le cabinet des Tuileries devait et voulait respecter des droits établis par des traités (3) » : ne recevoir Menton et Roquebrune que des seules mains du Prince lui-même. Et par le traité de 1861 Charles III céda les deux villes à la France

1. Farnet, p. 27 et 30,

2. *Org. const.*, p. 19 et 20.

3. *Org. const.*, p. 19 et 20.

moyennant une indemnité personnelle de 4 millions, somme calculée d'après la perte pécuniaire réelle, capital du revenu que le Prince tirait des impôts perçus sur les territoires abandonnés.

D'autre part le Prince est personnellement propriétaire de tous les revenus de la Principauté. La preuve irréfutable en est dans le calcul de l'indemnité de 1861.

On s'est reporté à ce que « percevait le prince » par tête d'habitant avant 1848, méthode déjà admise auparavant par le Piémont. Ainsi La Sardaigne, la France et la Principauté ont considéré que tous les revenus perçus par le Trésor, quelque soit leur nature, étaient la propriété du Prince. « A lui seul incombait l'obligation de faire face aux besoins du pays. Ces droits et ces obligations du Prince de Monaco n'ont pas changé et ne peuvent changer (1). »

Au point de vue extérieur les efforts politiques des Princes de Monaco, jusqu'au xvii^e siècle où ils aboutissent définitivement, tendent tous à assurer l'indépendance et la souveraineté de leur seigneurie (2).

En 1489 Lambert se fait écrire par le duc de Savoie des « lettres de Sauvegarde » (25 février), dans lesquelles celui-ci, entend que « le Prince de

1. *Org. cons.*, p. 25-26.

2. *Org. cons.*, p. 16.

Monaco, sa famille et ses sujets soient à l'abri de toute insulte et cela... en raison de ce que Monaco... ne reconnaît aucun suzerain, *pro quo nullum superiorem recogniscit* ». Le 24 février cette souveraineté est de nouveau attestée par une bulle du Pape Clément VII (1). Puis c'est par le traité de Tordesillas de 1524 avec Charles Quint et enfin par le traité de Péronne du 14 septembre 1641 avec Louis XIII. Ce dernier caractérise d'une façon saisissante la souveraineté, les droits et les obligations du Prince envers l'étranger.

Art. 6. — « Le Roy laissera le dit Prince en sa liberté et souveraineté de Monaco, Menton et Roquebrune sans que la garnison royale ou autre l'y puisse troubler et s'ingérer jamais, en ce qui est de la dite souveraineté de terre et de mer, et moins encore au gouvernement et justice de ses peuples ou administration de ses biens : mais seulement la dite garnison s'emploiera à garder la place, ainsi qu'il est dit ci dessus. »

Art. 8. — « Le Roy recevra en sa royale protection et sauvegarde perpétuelle, et des Roys ses successeurs, lesquels Sa Majesté obligera, par le présent traité, le dit Prince de Monaco, le Marquis son fils, tous ses sujets et les places de Monaco, Menton et Roquebrune, avec leurs territoires, juridictions et

1. Durand Auzias, p. 94.

dépendances, ensemble tous les héritiers et successeurs du dit Prince et les gardera et défendra toujours contre qui que ce soit qui les voudront indûment offenser ; maintiendra le dit Prince en la même liberté et souveraineté qu'il le trouvera et en tous ses privilèges et droits de mer et de terre, et en toutes autres juridictions et appartenances de quelque sorte que ce soit, et le fera de plus comprendre en tous les traités de paix et, en outre, le dit Prince pourra faire arborer en toutes ses places et terres l'étendard de France, dans les occasions de quelque trouble des ennemis. »

Art. 12. — « Sa Majesté confirmera au dit Prince tous les privilèges anciennement accordés aux seigneurs de Monaco, ses prédécesseurs, par la Couronne de France; et, en conséquence de ce, Sa Majesté tiendra la main à ce que le droit que le dit Prince prétend dans son port de Monaco soit payé, bien entendu que le dit droit ait été accordé par la Couronne de France pour être exigé sur les Français et qu'elle en ait souffert la perception pendant le temps que le dit Prince était bien avec elle (1). »

Cette pleine jouissance de souveraineté régaliennne et de liberté individuelle est encore consacrée par le traité de Paris du 30 mai 1814 qui remplaça Monaco sous le régime du traité de Péronne, et par celui de

1. Farnet, p. 245 et suiv.

Stupiniggi qui dans ses articles 6 et 10 reproduit les articles 6 et 8 et dans l'article 14 adapte l'article 12 du traité de 1641, plaçant le Prince sous la protection du roi de Sardaigne.

Telle était la situation lorsque le roi de Sardaigne, en cédant le Comté de Nice et en appelant lui-même, par son gouverneur de Nice, Menton et Roquebrune à voter (1860), abandonne le protectorat de Monaco (1).

Qu'allait devenir la Principauté? Napoléon III, après l'évacuation de la forteresse par les troupes sardes l'a-t-il fait occuper, revenant aux stipulations du traité de Péronne, comme en 1814? Il ne l'a pas jugé nécessaire (2). Le Prince demanda-t-il son protectorat? Non plus. Le Prince avait confiance dans le respect de son indépendance et de ses droits par la France et celle-ci dans l'entière autorité de ce dernier pour maintenir dans la Principauté l'ordre public si nécessaire aux intérêts français (3).

Nous voyons ainsi les droits historiques du Prince de Monaco, sa liberté et sa souveraineté, au double point de vue intérieur et extérieur. Il faut en tirer les conséquences.

Au point de vue extérieur « on aperçoit clairement comment nulle organisation constitutionnelle ne

1. *Org. const.*, p. 19.

2. Durand Auzias, p. 97.

3. *Org. const.*, p. 20.

pourrait diminuer la liberté et la souveraineté des Princes de Monaco sans altérer *ipso facto*, presque jusqu'à la faire disparaître, la personnalité même avec laquelle les gouvernements étrangers ont contracté, et sans compromettre par conséquent, et de la façon la plus grave, l'indépendance et les intérêts de la Principauté et des Monégasques eux-mêmes (1) ». Aucune autre autorité ne peut représenter la population puisque les 11/12 en sont des étrangers. Le Prince seul est et peut être officiellement connu des gouvernements étrangers : il possède seul la pleine souveraineté de la Principauté.

Et au point de vue français en particulier on ne peut bouleverser l'état de chose accepté par celle-ci en 1861 (2). Cette Principauté, qui, encore une fois, était en réalité le Prince seul, ne peut devenir un pays gouverné par des étrangers : les Français, avons-nous vu, qui possèdent l'énorme majorité des richesses, sont en minorité parmi ceux-ci et parmi les Monégasques naturalisés (3).

Enfin, au point de vue intérieur, « le Prince de Monaco a la charge de maintenir l'équilibre entre ses sujets autochtones et naturalisés, très faibles numériquement et financièrement, mais justement désireux, parce que Monégasques, de participer à

1. *Org. const.*, p. 20.

2. *Org. const.*, p. 20 et 14.

3. *Org. const.*, p. 20 et 14.

l'administration de la cité, et les étrangers, les plus forts par le nombre, par les liens, par les intérêts et soucieux de leur sauvegarde. Il est l'arbitre entre des droits également respectables. Il est le répondant, le trustee en quelque sorte, envers les différents pays dont les nationaux forment l'immense majorité de la population de la Principauté, surtout envers celui de ces pays qui l'entoure presque de tous côtés, du respect des droits de ces nationaux. Tout cela lui crée une situation personnelle unique dont il ne peut se décharger et qu'il ne peut diminuer. Il ne peut partager sa responsabilité avec personne, ni avec les Monégasques parce que trop peu nombreux, ni avec les étrangers parce qu'étrangers. »

« Sans invoquer même les droits historiques du Prince, en considérant uniquement les nécessités du temps présent, ce sont elles qui imposent les règles à suivre, les limites à respecter dans les concessions désirées par votre Altesse Sérénissime Elle-même, » dit le rapport des jurisconsultes (1).

On aboutit donc aux conclusions suivantes :

« Impossibilité même matérielle d'établir dans un pays qui compte quelques centaines d'électeurs tous les organes et le fonctionnement du parlementarisme classiques ;

1. *Org. const.*, p. 26.

« Impossibilité morale de mettre le sort d'une majorité d'habitants considérable à la merci d'une minorité ;

« Impossibilité de mettre la population autochtone à la merci de la population étrangère.

« Impossibilité au point de vue international de diminuer les garanties qu'offrait la Principauté en 1861 et en présence desquelles fut conclu le traité du 2 février (1). »

En conséquence il fallait donc une organisation spéciale adaptée aux conditions où se trouve la Principauté.

« Le seul terrain (2) sur lequel il soit possible de trouver des constitutions nouvelles donnant satisfaction à tous les intérêts légitimes en présence, n'en blessant aucun, ni dans la Principauté ni dans son voisinage, et laissant subsister les droits nécessaires pour l'observation des traités, c'est donc, d'une part, celui des droits et des libertés qui doivent appartenir aujourd'hui à tous les citoyens d'un pays civilisé ; d'autre part celui des intérêts locaux. »

C'est en s'inspirant de ces principes que les juristes rédigèrent leur projet qui fut divisé en 7 titres : titre I, le Prince, le Territoire, le Domaine ; titre II, les Droits publics ; titre III, le Gouvernement ;

1. *Org. const.*, p. 14.

2. *Org. const.*, p. 21.

titre IV, le Conseil d'Etat ; titre V, le Pouvoir législatif ; titre VI, les Communes ; titre VII, la Justice.

Les travaux de la commission terminée furent soumis à l'approbation du Prince qui promulgua par ordonnance, le 5 janvier 1911, la Constitution Monégasque.

A cette occasion le Prince adressa à la population le message suivant :

« Après avoir pendant vingt-et-un ans gouverné mon pays suivant une tradition de plusieurs siècles, j'ai résolu de donner à la population monégasque un gouvernement constitutionnel. Ce n'est pas que des avantages sensibles puissent être demandés par nous à ce régime, car on ne saurait trouver nulle part une prospérité semblable à la nôtre, mais j'ai voulu donner une preuve de confiance aux Monégasques et les préparer à la défense de leurs intérêts si jamais des conjonctures graves survenaient pour la Principauté. C'est pourquoi, considérant la difficulté d'établir un organe de gouvernement tel qu'une Constitution pour un pays si différent de ceux qui pratiquent le régime constitutionnel, j'ai recouru à la science et à l'expérience de jurisconsultes de la République Française dont les sentences arbitrales sont acceptées par tous les Etats civilisés.

« Je souhaite que la population monégasque reconnaisse dans cette résolution une preuve spéciale de mon attachement pour elle, ainsi que ma volonté de

soutenir les intérêts confiés par les colonies étrangères à la sagesse de nos institutions. Je désire qu'elle voie dans cette forme nouvelle de son union étroite avec son Souverain un gage de sécurité pour le maintien de son indépendance et de sa situation privilégiée dans le monde (1). »

Rapprochons-en ce passage de la lettre du Prince au gouverneur général démissionnaire, 30 janvier 1911 (2) :

« Les conditions dans lesquelles le pays va être gouverné sont tout autre que celles qui existaient... Le gouvernement avait... un caractère familial qui disparaît devant la Constitution et la nécessité de faire respecter avec celle-ci, et d'une façon rigoureuse désormais, l'autorité des lois. »

Caractères généraux de la Constitution de 1911.

C'est une Charte octroyée. « Nous, Albert I^{er}, par la grâce de Dieu Prince souverain de Monaco, avons volontairement et par le libre exercice de notre autorité souveraine, accordé et accordons à nos sujets, tant pour nous que pour nos successeurs, l'organisation constitutionnelle qui suit (3). »

1. *Org. const.*, p. 8.

2. *Org. const.*, p. 47.

3. V. le rapprochement avec le préambule de la Charte française de 1814 dans l'*Org. const et législ. électorale*, de 1918, p. 5 et l'emploi des mots charte et octroi dans l'*Org. const. de 1911*, p. 8 et 10.

La Charte est une concession volontaire faite par le Souverain dont le droit est affirmé comme supérieur et antérieur à celui du peuple. La Constitution, *stricto sensu*, est un pacte entre le souverain et les représentants du peuple. Le souverain ne devient tel qu'après avoir accepté, et le plus souvent juré, cet acte (1).

Le mot Charte est consacré par l'usage. Pour l'acte français de 1814 le titre fut très discuté. Le Chancelier, M. Dambray, voulait le titre d'ordonnance de réformation, mais on lui démontra que les mots ne s'étaient jamais appliqués à l'introduction d'une institution nouvelle. M. Beugnot proposa Charte. Lorsque les rois de France avaient accordé une existence légale aux communes ou à divers établissements civils ou religieux on leur avait délivré un titre appelé Charte, d'un mot emprunté au latin. L'analogie plut à Louis XVIII. Puisqu'il s'agissait d'une concession faite *proprio motu* et librement par le roi à ses sujets, il fallait employer le nom anciennement usité, le nom consacré par l'histoire de plusieurs peuples, le nom de Charte. Et Louis XVIII adopta le nom, devenu désormais si fameux, de Charte, auquel il ajouta l'épithète de Constitutionnelle pour en mieux caractériser l'objet (2).

1. Duguit et Monnier, *Const. de la France*, p. DMXLI. Ex. Charte 1814 et Charte (const. en fait) 1830.

2. Duvèrgier de Hauranne, *Hist. Parl.*, t. II, p. 174. Thiers, *Hist. du Consulat et de l'Empire*, t. XVIII, p. 183.

Octroyée : C'est le mot d'usage aussi. En 1814 cet octroi joua encore un rôle considérable. En rentrant en France, les Bourbons, rappelés à régner, disaient-ils, non en vertu d'un acte du Sénat, mais en vertu de leur droit, pour manifester le principe de la suprématie monarchique tenaient absolument non à accepter, à subir une Constitution votée, mais à l'octroyer. De là le préambule célèbre (1).

Le Conseil National. — La création du Conseil National est une innovation capitale. Le pouvoir législatif qui était jusqu'alors entre les mains du Prince seul est maintenant « exercé par le Prince et un conseil national » (article 21). C'est là la base d'un véritable régime constitutionnel. Les Monégasques peuvent et doivent participer effectivement à la gestion des intérêts nationaux et à l'œuvre législative du pays. Le vote du Conseil élu, vote qui doit être un oui ou un non (ord. régl., 15 avril 1911, art. 20), est nécessaire pour la confection de la loi que propose et sanctionne le Prince (art. 30). Les droits des nationaux et les pouvoirs nécessaires du Prince sont ainsi assurés et sauvegardés. Le Conseil national se compose (article 22) de 21 membres élus pour quatre ans au suffrage universel direct et au scrutin de liste pour toute la Principauté. Le Prince nomme son bureau, le convoque en deux sessions chaque année, peut le dis-

1. Thiers, p. 167.

soudre après avis du Conseil d'Etat. Le Conseil national jouit d'une demi-initiative en matière législative et enfin a une part appréciable dans l'élaboration des budgets (travaux publics, instruction, bienfaisance...). Aucune contribution directe ne peut être établie que sur son vœu.

Le Ministère d'Etat (et le Conseil de gouvernement). — L'institution d'un Ministère d'Etat est le point central du système (article 15). Le gouvernement de la Principauté est « exercé, sous la haute autorité du Prince, par un ministre d'Etat assisté d'un conseil ». Celui-ci est composé de 3 membres nommés par le Prince, qui dirigent : 1° l'Intérieur ; 2° les finances ; 3° les travaux publics et divers.

« Art. 16. — Le ministre d'Etat représente le Prince ; il est spécialement chargé des relations extérieures de la Principauté ; il a la disposition de la force publique ; il dirige les services judiciaires : il préside, avec voie prépondérante, le Conseil de gouvernement ; il préside aussi le Conseil d'Etat. »

« Le gouvernement de la Principauté, dans tout ce qui le constitue, est exercé par le ministre d'Etat qui représente le Prince (1). » Le ministre d'Etat est responsable du gouvernement envers le Prince. Il l'est seul et entièrement, et envers Lui

1. Consultation des jurisconsultes rédacteurs du 12 décembre 1912. V. la note p. 178.

seul. Il est donc nécessaire qu'il connaisse tous les actes des divers services qu'il ait sous sa direction tous les fonctionnaires, sans quoi sa responsabilité ne pourrait être réelle. C'est là le principe directeur et fondamental de la Constitution.

Le ministre d'Etat réunit les attributions ministérielles de tous les départements ; il réunit sous sa direction et entre ses mains tous les services du gouvernement de la Principauté. Cette concentration était nécessaire pour leur coordination et pour l'ordre public : car le Prince, « qui n'a plus voulu gouverner directement », étant donné Son rôle et la structure et la situation de la Principauté, nous l'avons vu plus haut ne pouvait pas ne pas retenir l'exercice intégral du Gouvernement par un intermédiaire placé sous sa haute et exclusive autorité et responsable envers lui seul. L'institution du ministre d'Etat et du Conseil de gouvernement est la contrepartie de l'établissement du Conseil national et répond à l'organisation du pouvoir exécutif existant dans la plupart des monarchies représentatives (1). Le ministre et les conseillers ont leur entrée et leurs places réservées au Conseil national. Ils doivent être entendus quand ils le demandent.

La Confusion des pouvoirs résultait du texte constitutionnel. Confusion des pouvoirs administratifs et

1. *Org. Const.*, p. 30.

judiciaires d'abord : l'article 16 abrogeait l'ancienne organisation de l'article premier, ordonnance 14 avril 1857 article premier qui plaçait « sous la haute direction (du Gouverneur général) tous les fonctionnaires moins ceux appartenant à l'Ordre judiciaire » et il réunissait sur la même tête les fonctions de ministre de l'Intérieur et de ministre de la Justice. Confusion des pouvoirs exécutif et législatif ensuite due à l'insuffisance des textes qui ne définissent ni la loi ni l'ordonnance.

La garantie des droits publics essentiels et leur protection par un Tribunal Suprême est un point caractéristique et remarquable. La Constitution réorganise encore le Conseil d'Etat et elle maintient l'organisation judiciaire.

La division du « territoire de la Principauté en trois communes, correspondant aux agglomérations de Monaco, de la Condamine et de Monte-Carlo, et ayant chacune à sa tête un corps municipal » est enfin un des points importants de la Constitution. « Le corps municipal se compose dans chaque commune d'un conseil communal, d'un maire et d'un adjoint », article 38. « Le Conseil communal comprend neuf membres, élus pour trois ans au suffrage universel direct et au scrutin de liste », article 39. « Le maire et l'adjoint sont élus par le Conseil communal parmi ses membres », article 48. « Le Conseil communal délibère sur les affaires de la commune. Ses

délibérations, communiquées au ministre d'Etat, sont *exécutoires* dix jours après cette communication, sauf opposition de sa part », article 45. « Les Conseils communaux peuvent être dissous par arrêté du ministre d'Etat après avis du Conseil d'Etat », article 42, et remplacés, pour trois mois au plus par une délégation nommée, article 43.

Ils ont, pour les services et les besoins particuliers de la commune la gestion des fonds qui leur sont attribués chaque année par le Conseil national sur les crédits mis à sa disposition par la Trésorerie de la Principauté.

La distinction des intérêts généraux et des intérêts communaux s'imposait en effet dans la Principauté où l'élément étranger tient une si grande place.

« Aux intérêts généraux le Prince arbitre suprême et impartial et le Conseil national élu par les Monégasques ont la mission de pourvoir... Quant aux intérêts locaux communaux ils seront confiés à trois Conseils correspondant aux trois divisions géographiques de la Principauté et chargés de veiller à des intérêts dont la variété toujours croissante réclame une représentation distincte » (*Org. Const.*, p. 30).

CHAPITRE IV

Difficultés constitutionnelles et révision de 1917. La loi et l'ordonnance.

La Constitution entra en vigueur le 29 avril 1911. Mais elle ne fonctionna pas, ou fonctionna mal, non pas tant à cause d'imperfections inhérentes au texte même, qu'à cause de défauts d'application qui empêchèrent les rouages de fonctionner normalement (1).

Les jurisconsultes rédacteurs avaient cru, avec raison, devoir créer trois conseils communaux au lieu d'un pour répondre aux « besoins différents » des trois agglomérations, pour instituer une sorte de hiérarchie, pour qu'il n'y eut pas un conseil communal en face d'un conseil national, pour éviter que la commune ne se confondit avec l'Etat. Mais cette conception se heurtait à la tradition. Aux yeux des Monégasques « rien dans la nature topographique du pays et dans la composition de sa population ne justifiait ce changement ». Et, malgré la division

1. V. Aureglia, p. 22.

théorique des trois quartiers on vit les trois administrations communales se confondre en pratique et n'en former qu'une seule. Il n'exista jamais qu'une mairie et les registres de l'Etat civil restèrent centralisés dans l'immeuble destiné à la seule commune de Monaco-ville. Pour les Monégasques la scission de la commune historique en trois tronçons était « arbitraire ». Le 3 avril 1911 une ordonnance institua un organisme nouveau : une commission intercommunale, formée des trois maires, chargée de gérer les « intérêts communs ou indivisibles » des trois quartiers (V. Aureglia, p. 21).

Mais c'est la confusion des pouvoirs qui fut la cause des principales difficultés que rencontra le pays. D'abord la Constitution n'avait pas assez nettement délimité le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif. On n'arriva pas à trancher la question du domaine respectif de la loi et de l'ordonnance, de sorte que, dans l'espace de trois ans et demi on vit promulguer 46 ordonnances d'ordre général et une seule loi (dans des conditions toutes spéciales dont nous parlerons plus loin, v. p. 81).

De même « la confusion des pouvoirs administratifs et judiciaires donna lieu à de graves incidents... dont les monégasques s'émurent légitimement (1) ».

1. V. Aureglia, p. 21-22.

Ainsi « la séparation des pouvoirs n'étant pas instituée et le Tribunal Suprême étant resté à l'état de Mythe on vit les libertés individuelles parfois livrées à l'arbitraire ». Enfin des doutes s'élevèrent sur le sens véritable de la « prépondérance » du ministre d'Etat dans le Conseil de gouvernement.

Aussi, quand arriva le printemps de 1914 la Constitution paraissait-elle « caduque à plus d'un signe » (1).

La Commission de législation (qui se forme au sein du Conseil national) se mit à l'étude de la question et à la séance du 28 mai présenta son rapport à l'assemblée. Lorsque son président annonça : Révision de la Constitution, le ministre d'Etat et les membres du gouvernement se retirèrent et c'est en présence des seuls conseillers nationaux que fut lu le rapport suivant (2) :

« Près de quatre ans se sont écoulés depuis que la Constitution a été mise en vigueur. Ce que nous avions prévu s'est réalisé. Loin d'apporter au pays une amélioration sensible dans la voie du progrès, le nouveau régime ne se différencie guère de l'ancien. Il est vrai de dire que la Constitution a traduit bien imparfaitement la pensée qui l'avait inspirée. » Et il rappelle la genèse de la Constitution due aux idées

1. V. Aureglia, p. 21-22.

2. *Journal de Monaco* du mardi 16 juin 1914, p. 7.

A. Gayot

généreuses du Prince. « Quel est donc le caractère du régime constitutionnel ? N'est-ce pas la participation du peuple au gouvernement du pays ? Peut-on dire que ce but est atteint par la loi constitutionnelle de 1911, telle qu'elle a été élaborée et que nous l'avons vu interpréter et appliquer. Une Constitution n'est véritablement libérale que si elle respecte le principe de la séparation des pouvoirs et si elle établit un ensemble de garanties qui permettent aux représentants du peuple d'exercer leurs attributions en pleine indépendance. Or la population ne saurait participer au gouvernement du pays que si ses représentants constituent un corps délibérant et non pas seulement une assemblée consultative. Qu'est devenu le pouvoir législatif du Conseil national en présence des nombreuses ordonnances promulguées par l'exécutif seul et modifiant la législation existante dans ses parties essentielles ? Quelle valeur peut-on donner au vote du budget par le Conseil national, alors que les ressources financières du pays échappent à son contrôle et qu'il n'est pourvu aux quelques dépenses soumises à ses délibérations qu'au moyen de prélèvements sur les fonds du Trésor personnel du Prince?... Il n'existe pas à Monaco de deniers publics. » Puis le rapport s'attache « au domaine public qu'une simple ordonnance du Prince peut désaffecter », à la restriction constitutionnelle de la nationalité monégasque, à la composition du Tribu-

nal suprême dont « 4 membres sur 5 sont nommés par des corps exclusivement composés de fonctionnaires », à « l'accroissement important de dépenses » résultant de l'organisation nouvelle, à « la tendance à l'augmentation des attributions gouvernementales », à la division du territoire en 3 communes qui « empêcha le développement de l'autonomie communale et supprima toute initiative de la part des municipalités », à la transformation par ordonnance du tribunal criminel. « Une loi qui a permis la formation d'un semblable état de chose n'a pas pu donner satisfaction à la population. Aussi n'est-il pas étonnant que, de toutes parts des critiques se soient élevées. Le Conseil national a donc le devoir de demander la révision de la Constitution dans un sens plus libéral et répondant mieux aux besoins du pays. Ce qui doit nous encourager à formuler cette demande c'est la certitude que la Constitution de 1911 n'a pas répondu aux prévisions de S. A. S. le Prince... »

Après les applaudissements de tout le Conseil le rapport est adopté à l'unanimité, et quelques instants après le président de l'assemblée déclare la session close (1).

1. Le rapport ajoute : « Nous aurions voulu avoir l'espoir de voir les membres du gouvernement appartenant à une nation républicaine se rappeler leur origine pour engager le Prince à appliquer dans la Principauté... les idées libérales que S. A. S.

Le 2 août la guerre européenne éclate avec toutes ses perturbations. Et avant la deuxième session de l'année, le 8 octobre 1914, le Prince promulgait l'ordonnance suivante : « Considérant que la situation anormale résultant pour la Principauté de l'état de guerre déclaré en Europe comporte des mesures exceptionnelles, ordonnons : l'application de l'organisation constitutionnelle de 1911 est provisoirement suspendue. Néanmoins les pouvoirs exécutif, administratif et judiciaire continueront à être exercés comme ils le sont à ce jour. »

Révision de 1917. — Deux ans et demi s'étaient écoulés lorsque le 12 avril 1917 les anciens conseillers nationaux et communaux auxquels s'étaient joints les membres des délégations spéciales et les membres monégasques de la Chambre de commerce, c'est-à-dire tous ceux des Monégasques qui pouvaient avoir quelque titre à la représentation du peuple de la Principauté adressèrent au Prince la requête suivante (1) :

« ... Le moment paraît venu d'organiser la précieuse collaboration (du Prince et des Monégasques) par de sages mesures, empreintes de libéralisme, afin de rassurer la population très inquiète sur son avenir matériel et moral. Les gouvernements des

préconise hautement... Nous espérons néanmoins que le Prince accordera la révision... désirée par l'unanimité des habitants. »

1. Troisième lettre aux électeurs monégasques, p. 12-13.

grandes nations de l'Entente ont déclaré solennellement combattre pour le droit et la justice et pour le respect des nationalités : ils ont promis en maintes circonstances d'assurer l'indépendance des petits états au dehors et leur liberté au dedans et de faciliter à tous les peuples l'accès aux libertés publiques et le libre choix dans la forme du gouvernement : ces déclarations sont rassurantes pour la Principauté, car tout le monde connaît la valeur des promesses des alliés. Aussi, lorsque vous avez décidé, Monseigneur, de suspendre les lois constitutionnelles, les Monégasques ont-ils pensé que cet acte était nécessaire pour préparer une organisation nouvelle répondant mieux aux besoins de la Principauté et aux exigences d'après-guerre. En effet les rouages compliqués et fort coûteux créés par la Constitution de 1911, peut-être très acceptables d'un point de vue théorique, n'ont pas donné les résultats pratiques attendus parce que s'adoptant mal avec la situation spéciale de Monaco et la composition de sa population. En s'inspirant des principes mis en relief par les auteurs de cette constitution et en apportant à leur œuvre les modifications et les adjonctions dictées par l'expérience et la connaissance du pays et de ses habitants, il ne serait pas difficile de donner satisfaction à la fois à l'exercice de l'autorité souveraine et aux aspirations de la population. Le désir plusieurs fois affirmé des Monégasques

est de concourir à ce travail d'organisation constitutionnelle et administrative par des représentants de leurs choix chargés d'exposer les vœux des habitants, en tenant compte de ceux forts légitimes des Colonies dont les intérêts, particulièrement ceux des groupements français et italiens, sont si importants, et auxquels il convient de réserver une consultation sur les questions économiques ; grâce à cette collaboration toute cause de malentendu sera vite dissipée... » (1).

Le Prince ayant eu à peu près en même temps la même pensée d'en appeler à la collaboration de Son peuple fit porter à la connaissance des signataires que leur requête avait été favorablement accueillie. Un certain nombre de signataires de la pétition et quelques-uns de leurs compatriotes réunis peu après pour échanger leurs vues désignèrent pour être les porte-parole des Monégasques auprès du souverain six délégués qui, dans la suite furent mis en rapport avec le secrétaire d'Etat. Celui-ci les invita de la part du Prince à choisir trois d'entre eux pour collaborer avec trois hauts fonctionnaires que le Souverain avait désigné. Ces six membres formèrent la Commission officieuse de révision de la Consti-

1. En terminant les Monégasques proposent de prélever pendant un certain nombre d'années un pourcentage sur les recettes budgétaires pour venir en aide à une commune des plus éprouvées de notre Nord.

tution. Le chef de cabinet et le secrétaire particulier du Prince servirent d'intermédiaires entre le Souverain et la Commission officieuse dont les travaux se poursuivirent tout l'été à Monaco, et se terminèrent à *Paris* en septembre et octobre 1917 (1).

A la suite de ces travaux, le 18 novembre 1917 le Prince rendit deux ordonnances (2). Par la première « considérant qu'en raison de la prolongation de la guerre, la Principauté, comme les autres états, traversait des circonstances particulièrement difficiles qui rendaient plus que jamais nécessaires l'union et le concours des bonnes volontés et que, pour assurer l'efficacité d'une telle collaboration, la première mesure à prendre consistait à remettre en vigueur le régime constitutionnel suspendu... » il remet en vigueur la Constitution de 1911, et par la seconde « considérant qu'en rétablissant le régime constitutionnel il convenait de tenir compte de l'expérience faite, des désirs exprimés par la popu-

1. François Médecin, *Une page d'histoire monégasque*, troisième lettre aux électeurs monégasques, p. 12-13.

La Commission fut dite « officieuse » en ce sens qu'elle n'avait aucun caractère officiel et que son mandat était purement consultatif. Elle se composait de MM. Roussel, secrétaire d'Etat, président, Allain, procureur général, Charles de Castro, conseiller du gouvernement et de MM. Suffren Regmond, ancien maire, le docteur Marsan, ancien adjoint et François Médecin, ancien conseiller national. Secrétaire M. Louis Aureglia.

2. *Org. const. et législ. électorale*, 1918, brochure officielle, p. 6.

lation monégasque et des besoins nouveaux nés d'événements dépassant toute prévision et qu'en conséquence il y avait lieu dès maintenant d'apporter à la Constitution de 1911 les quelques compléments et modifications dont la nécessité et l'urgence Lui étaient actuellement démontrées », il révisait la Charte ainsi que nous allons l'indiquer.

Caractères généraux de la Révision de 1917

Elle laisse subsister comme base du droit public monégasque la Charte du 5 janvier 1911 dont nous avons vu les principes et étudié la genèse. Entre autre ce reste une charte octroyée. Le fait que les ordonnances de 1917 sont le résultat d'une collaboration de fonctionnaires du Prince et de Monégasques n'en fait pas une Constitution *stricto sensu*. Il n'y a pas de pacte. Ce sont des ordonnances souveraines (rendues après accord de la commission officieuse, etc.) qui révisèrent. La question est d'autre part internationale et exige cette solution (v. 3^e partie).

L'ordonnance revisionnelle (1) décide le retour à la commune unique. « La Principauté ne formera qu'une seule commune » article 37 nouveau. « Il n'y aura qu'une seule administration municipale, un seul conseil communal et une municipalité unique

1. V. les Commentaires de M. Aureglia, p. 23 à 30.

composée d'un maire et de trois adjoints » article 38. « Le Conseil communal comprend quinze membres élus pour trois ans au suffrage universel direct et au scrutin de liste » article 39. « Economie, simplification, fusion des intérêts locaux pour le plus grand bien de l'ensemble » ; tels sont les avantages que les Monégasques estiment devoir retirer de l'organisation nouvelle.

Le Conseil national, point capital, se voit définitivement assurer sa participation à la confection de la loi (art. 1^{er} ord. 18 nov. 1917). Le nombre de ses membres est réduit de 21 à 12, modification rendue nécessaire par la faiblesse du corps électoral et la difficulté de trouver des compétences. Pour faciliter encore le choix des représentants les fonctionnaires non judiciaires sont déclarés éligibles et le système de l'élection à plusieurs degrés est établi : les 12 membres sont élus par un collège électoral de 30 membres, 9 délégués du Conseil communal et 21 électeurs désignés par le suffrage universel ; enfin l'âge d'éligibilité est abaissé de trente à vingt-cinq ans.

Le nouveau texte assure le fonctionnement d'un conseil de gouvernement délibératif. Le ministre d'État qui le préside sera donc maintenant lié par l'avis de la majorité de ses membres. Sa voix n'est prépondérante qu'en cas de partage. Et pour garantir le texte exige un procès-verbal des délibérations signé des membres présents.

Le ministre d'Etat se voit — à tort selon nous — enlever le service des affaires extérieures érigé en direction spéciale.

Enfin la revision s'attache à assurer la séparation des pouvoirs.

« La séparation des autorités administrative et judiciaire est assurée » article 1^{er} ordonnance (18 nov. 1917). En conséquence de ce principe le ministre d'Etat ne dirige plus les services judiciaires qui sont eux aussi érigés en direction indépendante (art. 12). Un nouveau fonctionnaire, le Directeur des services judiciaires est créé qui, « placé en dehors de la hiérarchie administrative se trouve sous l'autorité immédiate du Prince » (1). A lui seul incombe le contrôle de l'administration de la justice. Ainsi est garantie l'indépendance des tribunaux faussée dans la pratique depuis 1911 (2). En conséquence encore du principe posé par l'article 1^{er} une loi du 20 août 1918 a abrogé l'ordonnance 4 avril 1911 qui avait modifié l'article 32 du Code de procédure pénal et permettait au Ministre d'Etat non plus seulement de « requérir

1. Le ministre d'Etat perd donc de sa prééminence, de ses attributions et de ses pouvoirs. Mais bien qu'atténués les principes généraux des articles 15-16 étudiés ci-dessus subsistent. L'article 15 demeure intact. Le ministre d'Etat reste le représentant du Prince. Mais la création de directeurs placés « sous l'autorité immédiate du Prince », le mot est du secrétaire de la commission officieuse, nous semble devoir être interprétée comme un retour partiel au gouvernement personnel.

2. Aureglia, p. 24-25.

les officiers de police judiciaire... de poursuivre les coupables... devant les tribunaux » mais de « le faire personnellement ».

Enfin une troisième conséquence. L'article 5 ordonnance du 15 mars 1857 édicte que le Conseil d'Etat donnera les autorisations nécessaires pour la poursuite et la mise en jugement des fonctionnaires et employés administratifs et judiciaires. Cet article était emprunté à notre ancien article 75 constitutionnel an VIII abrogé en 1870 sauf qu'à Monaco il fallait en outre l'approbation du Prince. « Basée sur la séparation des pouvoirs, conséquence toute naturelle de ce principe la législation relative à l'autorisation préalable fut implicitement abrogée par la Constitution de 1911 (1). » Il y avait inconciliabilité évidente avec l'article 16 instituant un ministre d'Etat dirigeant les services administratifs et présidant le Conseil d'Etat. Et l'article 19, sur la composition de la Haute Assemblée donnait une prépondérance trop accentuée à l'élément administratif (V. Nouvel art. 19 Présidence du Directeur des services judiciaires) (2). « Le Monégasque, article 75, vient d'être remis en vigueur par l'article 1^{er} ordonnance revisionnelle qui assure à l'autorité administrative et à l'autorité judi-

1. Texte et Commentaires de l'Ord. 9 mars 1918, p. 48 à 51, rapport du Procureur général, vice-président du Conseil d'Etat.

2. Sur la revision de l'art. 19, Conseil d'Etat, v. titre IV, p. 152.

ciaire le respect des indépendances réciproques (1). »

Enfin, point capital, la séparation des pouvoirs législatif et exécutif est sanctionnée par l'article 8 de l'ordonnance révisionnelle. L'ordonnance ne doit être que la simple application de la loi.

La Loi et l'Ordonnance.

Il est nécessaire d'étudier longuement cette question capitale de la loi et de l'ordonnance. C'est le point essentiel et la difficulté principale des Constitutions de ce genre. La participation des Monégasques au pouvoir législatif, proclamée par l'article 21, c'est là en fait toute la Charte. C'est la réforme capitale qu'elle apporte. Mais l'insuffisance du texte primitif fit que le titre V resta lettre morte jusqu'à sa révision de 1917 (2).

La Constitution de 1911 n'avait pas nettement délimité le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif. On ne put jamais trancher la question de la distinction réelle de la loi et de l'ordonnance. Et on en arriva à cette situation qu'entre le 5 janvier 1911 et le 8 octobre 1914, dates de promulgation de la Charte et de sa suspension, nous trouvons au *Journal officiel* 47 ordonnances d'ordre général, la plupart à caractère législatif, émanées du Prince seul, 24 rendues

1. Texte et Commentaires de l'Ord. 9 mars 1918, p. 48 à 51, rapport du Procureur général, vice-président du Conseil d'Etat.

2. Aureglia, p. 24-25.

avant l'entrée en vigueur de la Constitution, 29 avril 1911, et 23 postérieurement. En fait il y eut 46 ordonnances et une loi, la loi du 12 mars 1913 portant modification de divers articles du Code civil. Mais elle fut promulguée au *Journal de Monaco* du 8 avril sous forme d'ordonnance (1). A ce sujet le *Petit Peuple Monégasque* publia quelques jours après, le 17 avril, l'article suivant : « La Loi et l'Ordonnance. Il est dans le rôle du Conseil d'Etat de préparer les projets de lois et d'ordonnances qui sont soumis à son examen par le Prince. Ceci résulte de l'article 20 constitutionnel. Le législateur en promulguant la loi constitutionnelle a donc différencié la loi de l'ordonnance, et ce qui permet de les distinguer l'une de l'autre, dès l'abord, sans hésitation, c'est, semble-t-il, leur origine différente : la loi exige l'intervention du Prince et Conseil national, tandis que l'ordonnance émane du Prince seul (2). Le caractère propre de la loi est donc d'être l'œuvre du pouvoir législatif. Quel est le caractère de l'ordonnance ? C'est ce qu'il faudrait définir. Nous avons posé la question à d'éminents juristes qui préparent leur réponse. Mais dès maintenant, et sans contestation possible, nous pouvons affirmer que les modifications au Code civil récemment promulguées au *Journal officiel* consti-

1. Aureglia, p. 22 et note.

2. C'est la distinction « formelle » ; subjective dit M. Aureglia. L'important c'est la distinction réelle (« objective »).

tuent une loi. Pourquoi alors l'article 2 du texte législatif est-il ainsi conçu : « Notre ministre d'Etat est chargé de l'exécution de la présente ordonnance » ? C'est évidemment une mauvaise rédaction. Qui en est l'auteur ? Il serait intéressant de le savoir pour plusieurs raisons qui n'échapperont pas à la perspicacité de nos lecteurs. Mais, chose surprenante, le rédacteur a pris la précaution de viser en tête de la nouvelle loi — appelée à tort ordonnance — l'article 25 de l'ordonnance du 15 avril 1911. Or voici comment s'exprime cet article. « Le Prince sanctionne la loi en faisant inscrire sur la minute que la dite loi, adoptée par le Conseil national, sera publiée pour être exécutée comme loi de l'Etat »... Il est probable, il est certain même, que la minute de la loi porte l'inscription prescrite par cet article 25 : « Pourquoi donc cette inscription n'est-elle pas reproduite au *Journal officiel* ? Quel inconvénient y a-t-il à respecter les termes de cette ordonnance ? N'est-ce pas singulier que nous soyons toujours obligé de rappeler qu'il y a une constitution ?... Nous demandons en définitive que les lois adoptées par le Conseil national soient publiées non comme des ordonnances, mais bien comme des lois devant être exécutées comme loi de l'Etat. »

C'est probablement par inadvertance que le texte législatif du 12 mars 1913 porte au *Journal officiel* le titre d'ordonnance, car l'ordonnance vise l'article 21

constitutionnel sur le partage du pouvoir législatif entre le Prince et le Conseil national et l'article 25, ordonnance du 15 avril 1911 sur la sanction des lois, et le Code civil de 1913 insère sous le titre de loi les modifications apportées à l'ancien texte.

Mais cette exception ne fait encore qu'augmenter les difficultés de la matière. Les erreurs d'appellation prouvent la confusion profonde qui régnait à ce sujet. Il n'y a à l'officiel aucune constatation régulière de la participation du Conseil national au pouvoir législatif. Comment cela peut-il s'expliquer ?

Il est nécessaire ici de remonter aux sources du titre V de la Charte monégasque, la Charte française de 1814 et d'étudier la concordance de leurs articles.

L'article 21 de la Charte monégasque : « Le pouvoir législatif est exercé par le Prince et par un Conseil national » est nettement inspiré de l'article 15 Charte 1814 : « La puissance législative s'exerce collectivement par le Roi, la Chambre des Pairs et la Chambre des députés des départements (1) » ; l'article 30 monégasque : « L'initiative et la sanction des lois appartiennent au Prince. Le Prince leur confère la force obligatoire par une promulgation » des articles 16 et 22 français : « Le Roi propose la loi » ; « Le Roi seul sanctionne et promulgue les lois. »

Enfin l'article 31 monégasque : « le Conseil Natio-

1. Charte 1814 dans Duguit et Monnier, Const. de la France.

nal à la faculté de demander au Prince de proposer une loi sur un sujet déterminé, mais en indiquant sous forme d'avant-projet, notamment en matière de travaux, les dispositions qui pourraient y trouver place et les voies et moyens d'exécution » est visiblement inspiré de l'article 19, Charte de Louis XVIII. « Les Chambres ont la faculté de supplier le roi de proposer une loi sur quelque objet que ce soit, et d'indiquer ce qu'il leur paraît convenable que la loi contienne ».

Quid de l'ordonnance ? A ce sujet la Charte de Louis XVIII portait un article 14 ainsi conçu : « Le Roi fait les règlements et ordonnances nécessaires pour l'exécution des lois et la sûreté de l'Etat ». Que trouvons-nous en face dans la Constitution monégasque de 1911 ? Rien. Il est seulement parlé des futures ordonnances *passim* aux articles 3, 5, 18, 20, 36, 56 et dans la disposition générale article 3, formation du Domaine public et article 5, naturalisation et autorisation de domicile par ordonnance. Article 18, institution par ordonnance du Prince de Chambres ou Comités techniques pour seconder les conseillers de gouvernement. Article 20, Conseil d'Etat « chargé de la préparation des lois et d'ordonnances ». Article 36, Budget non voté en temps utile et établi par ordonnance. Article 56, détermination du droit électoral des femmes et de son extension par ordonnance. Etablissement de la représentation

proportionnelle par ordonnance. Enfin disposition générale : « les détails d'application seront réglés par ordonnances du Prince rendues conformément aux principes de la présente loi (1) constitutionnelle ».

Ainsi la Charte monégasque dont le titre V s'inspire si visiblement de la Charte de Louis XIII avait omis la définition de l'ordonnance. Cette définition était dans l'article 14 français (ou 13, charte 1839) qui restreignait les pouvoirs du roi devenu constitutionnel et dont les juristes rédacteurs ne se sont pas inspirés.

Comment dans ces conditions la Charte de la Principauté put-elle fonctionner ? Nous l'avons vu plus haut : on aboutit à la confusion de la loi et de l'ordonnance, et d'autant plus facilement que la Constitution de 1911 établissait le système dit de la suprématie du gouvernement et non le régime parlementaire tel qu'il fonctionna en fait sous la Charte de 1814.

C'est dans cet état que la question se présenta lors de la revision de 1917. Comment convenait-il de la solutionner ? Il est indispensable ici de l'étudier d'une façon générale et historique.

En France, avant 1789 on nommait ordonnances

1. C'est à tort que la Constitution monégasque emploie le nom d'ordonnance dans cet article et dans son titre. Puisqu'il s'agit d'une Charte octroyée c'est une ordonnance. Le recueil de 1913 a rétabli (dans le titre) le nom d'ordonnance (p. 170).

au sens large du mot toutes les lois émanées du pouvoir royal absolu. Au sens étroit, par opposition aux Edits, déclarations, lettres patentes les ordonnances étaient les lois de grande étendue touchant à des matières diverses. Ces divers actes ne devenaient exécutoires qu'après avoir été enregistrés au Parlement. Ces grandes ordonnances sont pour la plupart de véritables Codes. Citons le « Code Michau » de 1629, les grandes ordonnances de Louis XIV et Colbert, 1669 et 1670 sur les procédures civile et criminelle, 1673 sur le commerce, 1681 sur la marine. Au xviii^e siècle celles de 1731 et 1733 sur les donations et les testaments, etc.

1814. Avec l'avènement de la Monarchie constitutionnelle lorsque Louis XVIII partagea le pouvoir législatif avec les Pairs et les Députés, la loi devint l'œuvre législative arrêtée d'entente entre le souverain et les Chambres. L'ordonnance émanait du roi seul. Sa définition était donnée par l'article 14 : « le Roi fait les règlements et ordonnances nécessaires pour *l'exécution des lois* et la sûreté de l'Etat ». La distinction est donc bien nette.

Les auteurs de l'époque ont commenté la question du domaine respectif de la loi et de l'ordonnance. Pour Isambert « le gouvernement n'a pas le droit de régler par des ordonnances rien de ce qui est dans le domaine du législateur » et « il est encore incontestable que tous les droits qui sont garantis par la

Charte sont hors de la puissance des ordonnances puisqu'ils sont et doivent être même hors la puissance du législateur constitué ». Le comte de Lanjuinais affirmait aussi que les règlements « diffèrent des lois par le sujet ou la matière... et par les effets puisqu'ils ne peuvent ni créer des pouvoirs publics, ni autoriser des impôts, ni définir des crimes, ni établir des peines, ni préjudicier aux droits publics des citoyens ». Il restreignait beaucoup le domaine de l'ordonnance. « Le roi et ses ministres font des ordonnances, des règlements, des instructions et donnent des ordres particuliers, ce ne sont là que des actes d'exécution, des applications générales ou particulières des principes et des lois... ; les règlements ou ordonnances générales ne sont que des mesures d'exécution, des directions données aux agents exécutifs, des applications générales de la Charte et des lois secondaires » (1).

Ortolan et Ledeau (2) s'élèvent violemment contre une ordonnance du 1^{er} août 1821. « Les cours et tribunaux actuellement existants sont maintenus ; il n'en sera rien changé qu'en vertu d'une loi, dit l'article 59, Charte 1814. Or les cours n'existent pas sans

1. Georges Cahen, *la Loi et le Règlement*, p. 230 et 327 citant Isambert : *Essai sur les limites qui séparent les pouvoirs législatif et exécutif ; du pouvoir réglementaire*, Paris, 1821, p. 23 et 27 ; et Lanjuinais, *Essai sur la Charte* § 366 et 311.

2. *Le Ministère public en France*, Introduction, p. LXI à LXIV.

ministère public. Le changer serait changer les tribunaux ; cette faculté n'appartient pas à la puissance exécutive... Ce principe a été violé, il l'a été au mépris de la Charte, il l'a été au mépris d'une loi spéciale. En effet la loi du 20 avril 1810 en instituant des substituts du procureur impérial... de Paris ajoutait : « sans que leur nombre... puisse s'élever au-dessus de 12 ». Une limite était formellement posée par cette loi. Une ordonnance royale du 1^{er} août 1821 n'en tenant aucun compte a porté le nombre des substituts à 15. Le principe posé par la Charte n'eut-il pas existé, une simple ordonnance pouvait-elle abroger la loi de 1810 qu'avaient respectée les décrets impériaux ?... Il faut que le moment de la justice arrive pour les ordonnances, c'est une leçon que l'on doit à l'avenir. Pour effacer une telle illégalité il est urgent que le ministre de la Justice fasse statuer le pouvoir législatif sur cette augmentation arbitraire. »

La jurisprudence de son côté par tout un faisceau de jugements délimita exactement le domaine de l'ordonnance. Les ordonnances ne peuvent être rendues que pour la simple exécution des lois. Le roi, tout seul, peut les changer (1). Une ordonnance royale ne peut ni modifier, ni restreindre, ni étendre les dispositions de la loi. Elle doit être renfermée

1. *Journal du Palais*, Répertoire; mot : ordonnance, n^o 10.

dans les mêmes limites que celle-ci et ne peut qu'en rappeler l'exécution. C'est ce qui a été spécialement jugé par application des termes de l'article, 14 Charte 1814 et 13, Charte 1830 (1). Les tribunaux se reconnurent le droit d'examiner la légalité des ordonnances et en conséquence de refuser d'appliquer aux espèces qu'ils avaient à juger les ordonnances qu'ils reconnaissaient contraires aux lois du royaume (2). L'ordonnance peut modifier les parties réglementaires d'une loi. Elle ne peut établir de peine pour le cas de contravention à ses dispositions (3).

L'article 14 de la Charte de Louis XVIII spécialement avec ses derniers mots : « le Roi fait les ordonnances nécessaires pour la sûreté de l'Etat », devait être la cause d'une révolution. Déjà des auteurs s'étaient posé le problème. « Je veux rechercher, écrit Isambert, si dans mon pays il existe une autorité rivale des lois, qui sous prétexte de pourvoir

1. N° 11 et 12. Trib. Commerce, Seine 28 juillet 1830. Réf. président trib. Douai, 31 juillet 1830; Cass., 15 mars 1832; 16 janvier et 20 août 1833.

2. N° 13, Nancy, 26 juillet 1827.

3. N° 19 et 29. Bref les ordonnances ne peuvent être rendues que *secundum legem et non ultra legem* ni *contra legem*. Ajoutons ni *præter legem*, dans le silence de la loi. Cf. Cahen, *la Loi et le Règlement*, IV^e partie, chapitre III pour qui seul le règlement *contra legem* est illégal. P. 231 il cite en note M. Arthur : « le pouvoir réglementaire ne doit réglementer que pour l'exécution des lois ; s'il sort du domaine de l'exécution, il usurpe la fonction législative. »

d'une manière générale à leur exécution, puisse les interpréter, les étendre ou les modifier, qui, en supposant la sûreté de l'Etat compromise puisse suspendre l'exercice des droits inaliénables et imprescriptibles garantis par la Charte. Voilà les questions qui naissent de l'article 14. Il ne s'agit rien moins que de savoir si la dictature existe dans le gouvernement qui nous régit et si cette dictature est permanente ».

Le 16 mai 1830 le ministère Polignac avait dissous la Chambre des députés, mais les électeurs avaient renvoyé les 221 opposants de l'ancienne Chambre plus 49 nouveaux (1). Le gouvernement était battu sur le terrain constitutionnel. Que faire ? « Violer la Charte ? Le roi n'y songeait même pas... » il l'avait jurée... « Mais entre l'accomplissement de ses désirs et le respect de sa parole l'article 14 lui semblait offrir une conciliation possible. » (2). Le 24 juillet 1830 les ministres tiennent conseil à Paris. Ils ne mettaient pas en doute la nécessité d'un coup d'état. Et le lendemain 25, Charles X rendait les célèbres ordonnances de cette date. La première suspendait la liberté de la presse ; la deuxième dissolvait la Chambre des députés ; la troisième modifiait illibéralement le système électoral ; la quatrième convoquait les électeurs pour le 13 septembre. Elles étaient

1. Duguit et Monnier, *Constit. de la France*, p. 88 et s.

2. Louis Blanc, *Histoire de dix ans*, 12^e édition, p. 169 à 190.

précédées d'un rapport de M. de Chantelauze, ministre de la Justice, qui expose nettement le point de vue du gouvernement. « La Constitution de l'Etat est ébranlée. Votre Majesté seule conserve la force de la rasseoir, de la raffermir sur ses bases. Le droit, comme le devoir de s'en assurer le maintien est l'attribut inséparable de la souveraineté. Nul gouvernement sur la terre ne resterait debout s'il n'avait le droit de pourvoir à sa sûreté. Ce pouvoir est préexistant aux lois, parce qu'il est dans la nature des choses. Ce sont là, Sire, des maximes qui ont pour elle et la sanction du temps, et l'aveu de tous les publicistes de l'Europe. Mais ces maximes ont une autre sanction, plus positive encore, celle de la Charte même. L'article 14 a investi Votre Majesté d'un pouvoir suffisant non sans doute pour changer nos institutions, mais pour les consolider et les rendre plus immuables. D'impérieuses nécessités ne permettent plus de différer l'exercice de ce pouvoir suprême. Le moment est venu de recourir à des mesures qui rentrent dans l'esprit de la Charte, mais qui sont en dehors de l'ordre légal dont toutes les mesures ont été inutilement épuisées (1). » On assistait « au renversement de toutes les lois en vertu d'un texte obscur » (2).

1. V. Louis Blanc, p. 471.

2. P. 178.

Le 27 juillet, les journalistes (Thiers, Chatelain, Cauchois-Lemaire) rédigèrent une protestation célèbre opposant au pouvoir dictatorial des ordonnances l'autorité du pacte fondamental. « Les matières que règlent les ordonnances publiées aujourd'hui sont de celles sur lesquelles l'autorité royale ne peut, d'après la Charte, prononcer toute seule. La Charte, article 8, dit que les Français, en matière de presse, sont tenus de se conformer aux lois, elle ne dit pas : aux ordonnances ; la Charte, article 38, dit que l'organisation des collèges électoraux sera réglée par les lois, elle ne dit pas les ordonnances. La Couronne avait elle-même jusqu'ici reconnu ces articles ; elle n'avait point songé à s'armer contre eux soit d'un prétendu pouvoir constituant, soit du pouvoir dictatorial fausement attribué à l'article 14. Toutes les fois en effet que des circonstances prétendues graves, lui ont paru exiger une modification soit au régime de la presse, soit au régime électoral, elle a eu recours aux deux Chambres... Aussi le texte formel de la Charte, la pratique suivie jusqu'ici par la Couronne, les décisions des tribunaux établissent qu'en matière de presse et d'organisation électorale les lois, c'est-à-dire le Roi et les Chambres, peuvent seules statuer. Aujourd'hui donc, le gouvernement a violé la légalité ; nous sommes dispensés d'obéir » (1).

1. V. Louis Blanc, p. 478-479.

Le 29 juillet, les 63 députés présents à Paris nomment un gouvernement avec le titre Commission municipale de Paris et offrent le gouvernement provisoire avec le titre de lieutenant général du Royaume au duc d'Orléans qui accepte le 3 août. En vain Charles X, réfugié à Saint-Cloud, puis à Rambouillet, renvoie-t-il Polignac, rapporte-t-il les ordonnances et abdique-t-il en faveur du duc de Bordeaux. Il était trop tard, et le 9 août, devant les deux Chambres, le duc d'Orléans accepte le titre de « Roi des Français » et jure « d'observer fidèlement la Charte Constitutionnelle et de ne gouverner que par les lois et selon les lois ». Charles X avait perdu son trône aux cris de : « Vive la Charte, à bas les ordonnances (1). »

Aussi, pour mettre fin à toute ambiguïté, l'article 13 de la Charte du 14 août 1830 fut-il ainsi rédigé : « Le Roi... fait les règlements et ordonnances nécessaires pour l'exécution des lois, sans pouvoir jamais ni suspendre les lois elles-mêmes ni dispenser de leur exécution. »

Après ces événements, prenant possession de son siège de procureur général près la Cour de cassation, le 3 novembre 1830, Dupin aîné disait (2) : « N'acceptons pas comme lois, ni comme pouvant jamais prévaloir sur elles, des ordonnances qui seraient une

1. Ce qui explique pourquoi le titre de Charte fut conservé en 1830.

2. Cité par Ortolan et Ledeau, p. 62.

usurpation sur le pouvoir législatif. Souvenons-nous que les ordonnances ne peuvent intervenir que pour la stricte exécution des lois dont elles empruntent toute leur autorité. »

Le 6 juin 1832, une ordonnance mit Paris en état de siège, se basant sur la législation du décret du 24 décembre 1811 d'après lequel un simple décret de l'empereur suffisait pour la mesure (1). L'ordonnance fut immédiatement l'objet de vives critiques et on se demanda si en présence de la Charte dont l'article 53 porte que nul ne peut être distrait de ses juges naturels, le gouvernement avait le droit de prendre une mesure dont l'effet, décret 1811, était de soumettre aux Conseils de guerre des hommes étrangers à l'armée. Les Cours de Paris et d'Angers se prononcèrent pour l'affirmative. La Cour de cassation n'a pas cru qu'il lui appartint d'apprécier la question de la légalité de l'ordonnance de mise en état de siège. Mais elle a jugé que les lois et décrets sur la mise en état de siège ne doivent être exécutés que dans celles de leurs dispositions qui ne sont pas contraires à la Charte et qu'en conséquence cette mesure ne pouvait déférer les civils en conseil de guerre (2). Une ordonnance ne peut suspendre l'effet

1. *Journal du Palais*, Répertoire, Etat de Siège, nos 10, 11, 24 et 30.

2. N° 31 à 36.

de toutes les lois et enlever aux citoyens toutes les garanties (1).

Bref, sous Louis-Philippe il n'y a plus de doute ; les ordonnances royales correspondent purement et simplement à nos décrets français actuels. Et même, par une ordonnance du 31 décembre 1831, article 1, le *bulletin des lois* fut divisé en deux parties, contenant l'une les lois, l'autre les ordonnances. Ainsi la situation est nette. A l'étranger il en est de même. La Constitution du Wurtemberg du 25 septembre 1891, bien que contenant une disposition analogue à celle de l'article 14 français, *in fine*, précise les domaines de la loi et de l'ordonnance : article 88. « Aucune loi ne peut être faite, abolie, modifiée ou authentiquement interprétée sans le consentement des Etats ». Art. 89 « mais le Roi a le droit de rendre des ordonnances sans le concours des Etats et de prendre les mesures nécessaires pour l'exécution et le maintien des lois ; dans les cas urgents il a le droit de prendre seul les mesures indispensables au salut de l'Etat ». Mais la Constitution postérieure de la Grèce, 16 28 novembre 1864, art. 35 est beaucoup plus précise. Cf. article 13, Charte 1830.

Art. 35 — « Le Roi rend les ordonnances nécessaires pour l'exécution des lois, il ne peut jamais en

1. Duvergier, année 1832, p. 311.

suspendre l'action ni dispenser qui que ce soit de leur exécution » (1).

En un mot, toujours et partout triomphe le principe de la séparation des pouvoirs ; l'ordonnance n'a qu'un caractère réglementaire.

Et à Monaco (2) ? L'ordonnance souveraine du Prince, était omnipotente. Elle réglait toute la législation. En 1911 le gouvernement princier profita de ce caractère omnipotent pour en user largement avant l'entrée en vigueur de la Constitution. Depuis la promulgation de celle-ci jusqu'à cette date il ne se contenta pas, d'après la disposition générale, de réglementer les détails d'application de l'organisation constitutionnelle. Il fit de véritables réformes législatives, notamment il restreignit la liberté de la presse (ord. 28 fév. 1911), modifia illibéralement le tribunal criminel (ord. 2 mars 1911) et l'article 32 Code procédure civile. Il se hâtait visiblement d'user du régime omnipotent des ordonnances avant d'être obligé de recourir à la loi, c'est-à-dire au concours du Conseil national, qui pour ces cas eut été certainement refusé.

Ce n'est qu'en 1913 devant les nombreuses promulgations d'ordonnances et celle du texte législatif

1. Cf. Roumanie, article 93. Cf. les arrêtés royaux belges qui ne peuvent être ni contraires aux lois ni les outrepasser, Dareste, *Const. modernes*.

2. V. Aurégia, p. 25 et 26 et ses références.

du 12 mars sous cette forme qu'on se rendit vraiment compte de la difficulté et que l'on s'émut. Les sphères gouvernementales envisagèrent une première définition de la loi et de l'ordonnance. La loi, qui est faite avec le concours du Conseil national ne concerne que les droits publics du titre II, Constitution. L'ordonnance souveraine du Prince régit, et exclusivement, toutes les autres matières. Combien cette définition était étroite ! Aussi la question, devenue aiguë fut-elle portée au Conseil national. Nous lisons dans le compte rendu officiel de la séance du 23 mai 1913 la définition suivante :

« *M. Reymond.* — M. le Ministre nous avait déclaré d'avance qu'il ne nous fournirait pas d'explication, la question que je pose sera très brève... Nous tenons à savoir ce qui distingue la loi de l'ordonnance...

Le Ministre. — Vous n'avez qu'à vous reporter aux textes que vous avez sous les yeux ; vous y verrez, qu'il s'agisse d'une ordonnance ou d'une loi, que c'est d'après l'avis du Conseil d'Etat seulement que le Souverain décide procéder par ordonnance ou par voie législative. On me demande la formule suivant laquelle le Prince doit exercer son droit souverain. Je suis hors d'état de le faire. Mais j'ajoute que, fussè-je capable de le dire, je m'abstiendrais de le faire. »

En fait le ministre formulait cette deuxième définition : « La loi et l'ordonnance sont respectivement ce que le Conseil d'Etat estime être telles ». Mais

notons que le Conseil d'État monégasque est purement consultatif et qu'il n'a aucune indépendance. Le système, eut-il réellement fonctionné n'eut pas été de nature à donner une solution satisfaisante, aussi, six jours après, nouveau débat au Conseil national sur la loi et l'ordonnance.

Compte rendu officiel de la séance du 29 mai 1913.

M. Reymond. — L'autre jour, lorsque j'ai posé très loyalement au gouvernement la question suivante : Dites-nous ce que c'est que la loi et ce que c'est que l'ordonnance, lorsque j'ai mis en question toute la Constitution elle-même — car enfin vous savez quels sont les pouvoirs auxquels nous participons, vous savez que nous avons l'exercice du pouvoir législatif qui nous permet de concourir à la confection de la loi — c'étaient donc les principes mêmes de la Constitution que je demandais à établir devant vous ; qu'a fait M. le Ministre ? il s'est dérobé.

Le Ministre. — Vous pensez bien que je ne veux pas revenir sur les explications données par M. Reymond et au cours desquelles il a fait une allusion inattendue à ma réponse sur la définition de la loi et de l'ordonnance. Je me borne à vous rappeler ce que je vous ai déjà dit : « ces sont des actes de souveraineté et il appartient au Prince seul de dire si dans tel ou tel cas il convient de décider par une ordonnance ou par une loi. Ce n'est pas se dérober qu'apporter une réponse comme celle-là ».

En un mot c'était une troisième définition qu'on peut formuler ainsi : « la loi c'est ce qu'il a plu au Prince d'être la loi, l'ordonnance ce qu'il lui a plu d'être l'ordonnance ». Quoi de plus arbitrairement absolutiste, de plus inconciliable avec l'article 21 de la Charte, de plus incompatible avec le régime constitutionnel ?

Un article du *Petit peuple monégasque* du 16 juin 1913, de M. Jean Philip, définit alors nettement la situation : « Les Monégasques estiment qu'aucun travail sérieux et sûr n'est possible tant que ne seront pas délimités nettement le domaine de l'ordonnance et le domaine infiniment plus large de la loi. Car nous ne sommes pas ici en présence de deux mots, mais de deux systèmes irréductibles l'un à l'autre. Tant que les Princes de Monaco ont été souverains absolus, les ordonnances étaient la loi faite par un seul, l'ukase qu'on n'a pas à discuter mais qui s'impose *Sic volo, sic jubeo, sit proratione voluntas*. Une volonté individuelle servait de règle générale. Et ceci d'ailleurs n'était pas la faute du Souverain mais du régime. C'est ce régime que, de son plein gré, le Souverain a changé. Ou la Constitution ne signifie rien et n'est qu'une façade masquant le vide, ou son titre V doit avoir un sens précis et veut dire que désormais le peuple, par ses représentants, concourt à la confection des lois. Il faut bien supposer que sous les mots les jurisconsultes qui firent la Charte ont mis

quelque réalité. Or ces réalités quelles sont elles ? Je l'ai dit : « le Conseil national, d'accord avec le Prince, doit faire la loi. Désormais la loi qui est faite par tous, sera pour tous. Là où la loi commencera l'ordonnance devra finir. »

La revision de 1917 devait donc avant tout délimiter enfin le domaine respectif de la loi et de l'ordonnance. Deux solutions se présentaient : ou définir la loi, ou définir l'ordonnance.

Reprenant la conception de la première définition donnée ci-dessus d'aucuns pensèrent devoir définir la loi : ce serait toute décision générale (Codes et droits publics du titre II), la modification des lois existantes, les matières sur lesquelles l'article 33, const. fait délibérer le Conseil national, le budget, l'organisation des services publics, etc. Une pareille définition n'eût eu aucun caractère général : c'eût été une particularité locale.

Enfin elle eût été arbitraire et toujours incomplète quoi qu'on fit, elle eut perpétué les conflits du passé. Aussi la révision a-t-elle défini l'ordonnance, conformément aux principes généraux de la séparation des pouvoirs législatif et réglementaire, conformément à la législation française : article 8, « Le Prince rend les ordonnances nécessaires pour l'application des lois. »

La législation monégasque présente une particularité. C'est l'article 21 alinéa 2 *in fine* : « Le Prince

rend les ordonnances nécessaires... pour l'application des traités et accords internationaux ». Cet article était rendu nécessaire par la situation internationale spéciale de la Principauté. L'exécution des engagements conclus par le Prince avec les Etats étrangers ne doit dépendre que de lui-même. Il était impossible d'admettre qu'ils fussent soumis aux discussions du Conseil national qui aurait toujours pu y opposer un non-placet. C'est avec le Prince Souverain que les Etats ont contracté. Il s'agit de traités formels ; il s'agit aussi d'accords, c'est-à-dire de simples ententes avec les gouvernements étrangers. Le Prince doit rester maître exclusif de la politique internationale. Mais il est possible que ces ordonnances rendues en matières internationales aient à édicter des sanctions pénales. Or les principes généraux du droit public (Const., art. 7) exigent une loi pour celles-ci. On crut voir là une difficulté. Le ministre d'Etat a demandé au Conseil national de reconnaître au gouvernement plein pouvoir en cette matière (*Journal de Monaco* du 18 juin 1918). Aucune décision n'est intervenue. Mais elle est inutile la question ne peut faire de doute. Le Prince, qui a pris des engagements envers l'étranger doit pouvoir les tenir et édicter des peines si cela est nécessaire. Ici la seule portée de l'article 7 Const., c'est d'empêcher que les sanctions soient plus rigoureuses que celles stipulées dans les traités.

Enfin, autre particularité, le nouvel article 21, Const., s'inspirant de la conception de la deuxième définition donnée ci-dessus confère au Conseil d'Etat des fonctions d'arbitre. Si une difficulté s'élevait sur le point de savoir si, dans tel cas particulier, il faut recourir à une loi ou à une ordonnance, le Prince déciderait, mais seulement sur l'avis conforme de la Haute Assemblée (1).

1. Ce sont des lois réelles, des ordonnances formelles. V. Balachowska-Petit, *la Loi et l'ordonnance dans les pays qui ne connaissent pas la séparation des pouvoirs*, spécialement, p. 60 et suiv.

DEUXIÈME PARTIE

L'ORGANISATION CONSTITUTIONNELLE EN ELLE-MÊME

TITRE PREMIER

Le Prince. Le Territoire. Le Domaine

Article premier. — *L'indépendance de la Principauté : I. Situation avant le traité du 17 juillet 1918.*

Article premier de la Constitution : « La Principauté de Monaco forme un Etat indépendant » (1). Quelques Constitutions débutent par une assertion semblable : Portugal (1826-1910), art. 1 ; Luxembourg, art. 1. Mais à Monaco l'affirmation de l'indépendance s'explique par le fait que celle-ci, que nous avons admise sans discussion dans notre historique est contestée. Trois opinions étaient en présence : Protectorat italien, Protectorat français, Indépendance.

1^o *Protectorat italien.* — La première opinion

1. Nous prenons le texte de la Constitution dans l'*Organisation constitutionnelle et Législation électorale*, recension et fusion des textes, brochure officielle. Monaco, 1918.

invoquait des raisons de droit. Le Protectorat de la Sardaigne sur Monaco a été établi par un traité spécial, celui de 1815. Le Traité de Stupiniggi a ensuite précisé les rapports des deux Etats. Les droits du gouvernement sarde sur Monaco sont donc entièrement distincts de ceux qu'il a sur le comté de Nice. Or, de quoi le traité de 1860 parle-t-il ? De la Savoie et de l'arrondissement de Nice, uniquement. Il laisse donc intacts les traités de 1815 1817 et le royaume d'Italie, successeur du royaume de Sardaigne, possède toujours sur la principauté le protectorat conféré à celui-ci par le Congrès de Vienne (V. Montfalcone). Mais les faits suffisaient à détruire cette théorie paradoxale (1).

2° *Protectorat français*. — Cette opinion (soutenue par Bellz de Villas, Berio) s'appuyait d'abord sur des raisons de droit. La Charte fondamentale du régime politique de la principauté, c'est le traité de Péronne. Celui-ci établit le protectorat français. Après l'annexion de 1793 le traité de Paris replace Monaco sous ce régime. Celui de Vienne transfère le protectorat à la Sardaigne. Le Traité de Stupiniggi n'est qu'une remise à jour de celui de 1641 dont les principes fondamentaux subsistent intacts. Or, en 1860, le Roi de Sardaigne nous cède tous ses droits et

1. Farnet p. 75. *Sur la question générale*. V. Mounié, p. 173 à 210.

titres sur le territoire de Nice. Comme en 1815 c'était en qualité de souverain du comté de Nice qu'il avait obtenu le protectorat sur Monaco, ces droits étaient nécessairement compris dans ceux cédés en 1860. C'est donc en droit le protectorat français, sur la base du régime de 1841. Puis on invoquait des raisons de fait : d'abord l'exécution du traité de 1860. Le colonel d'Osmont vint le 18 juillet prendre possession de Monaco au nom de la France, des mains du général sarde Serra qui lui en fit la remise au nom de son gouvernement. Et le Prince ne protesta pas. Cet acte montre clairement le transfert des droits, de 1860. Si ce traité est muet sur la question, si la France n'occupa pas Monaco, c'est à cause du peu d'importance militaire actuelle de la forteresse et des forts la dominant et la battant, qu'elle construisait. Enfin, en 1888, le gouvernement monégasque déclara, de sa propre initiative, qu'il s'engageait à laisser traverser la Principauté par les troupes françaises, à condition d'en être informé au moins vingt-quatre heures à l'avance, le gouvernement sarde, « dans les droits et obligations duquel le gouvernement français s'est trouvé substitué en 1860 », n'ayant jamais manqué de donner ce préavis (1).

3^e *Indépendance*. — La Principauté de Monaco est depuis 1860 un Etat absolument indépendant. C'était

1. V. L'exposé de la théorie dans Farnet, p. 70 à 73.

l'opinion de la plupart des spécialistes des questions internationales et monégasques. C'était d'autre part une thèse en quelque sorte officielle.

D'abord les raisons de droit : la situation normale d'un Etat c'est l'indépendance. Les nombreux protectorats imposés ou choisis auxquels la Principauté a été soumise ont tous fait l'objet d'un traité spécial et explicite. Le silence du traité de 1861 n'a pu établir sur celle-ci le protectorat de la France et est au contraire la reconnaissance de son indépendance.

Puis et surtout les raisons de fait. La Souveraineté comporte trois éléments essentiels : représentation diplomatique, pouvoir juridictionnel, droit de conclure des traités. Or le Prince entretient des agents diplomatiques auprès de diverses puissances et reçoit des consuls accrédités auprès de sa personne. Il a conclu de nombreux traités, sur le pied d'égalité avec la France, la Russie, l'Espagne, etc., sur l'état civil, l'extradition, etc. (1), et M. Bonfils écrit à ce sujet « Monaco est un petit Etat, mais un Etat pleinement souverain qui a conclu seul avec la France les traités du 20 février 1861, 9 novembre 1865, etc., relatifs à divers objets. Dans tous ces traités le Prince de Monaco a stipulé comme Souverain » (2).

Enfin le Prince a le droit de justice ; il l'a conservé

1. Durand Auzias, *op. cit.*, p. 98.

2. *Manuel de Dr. intern. pub.*, n° 177.

dans son intégralité malgré l'importance de l'élément étranger à Monaco. « Nous nous demandons vraiment, écrivait M. Durand Auzias, quels sont les caractères ou les attributs de la Souveraineté qui lui manquent. »

L'indépendance enfin, c'était la thèse officielle. Faut-il rappeler encore le rapport au corps législatif sur le traité de 1861 montrant « une nation de 40 millions d'âmes traitant d'égale à égale avec une principauté de 1.200 habitants ».

En 1891, le ministre des Affaires étrangères, M. Ribot déclara à la tribune : « La Principauté de Monaco est absolument indépendante et ce n'est pas la France qui a intérêt à la laisser mettre en doute. » Enfin le 4 février 1914 le rapporteur de la Convention douanière de 1912 rappela ces paroles. L'affirmation était catégorique et constante.

Au milieu de ces discussions, où était la vérité. Il faut rapporter ici la thèse de M. Farnet. « En réalité, dit-il..., des faits et des traités on semble pouvoir... conclure très certainement que Monaco est bien soumis au protectorat de la France, mais à un protectorat spécial qui lui laisse toute sa souveraineté et toute son indépendance d'état libre. Thèse qui paraît... contradictoire. » Mais cette situation est celle de tous les anciens traités. Rappelons l'histoire de Monaco et Moncharville. « Sa Souveraineté reste intacte alors que dans l'infinie diversité de ses

formes le protectorat moderne nous offre deux traits essentiels communs à presque tous : l'abandon par le protégé de ses relations extérieures et d'une partie de sa souveraineté intérieure. » — « C'est à bon droit que le gouvernement de Monaco proclame son indépendance et sa souveraineté. C'est en connaissance de cause que les divers gouvernements français ont déclaré la liberté absolue du gouvernement monégasque dans ses relations extérieures... Comme ils l'étaient en 1524, en 1641, en 1814-15-17, les Princes de Monaco sont aujourd'hui des princes indépendants souverains et libres non seulement dans l'administration de leur territoire, mais encore dans leurs relations extérieures... Le lien qui unit la Principauté à la France est un lien ténu, presque imperceptible. Les divers gouvernements qui se sont succédés à la tête de la République ont pris à tâche de le dissimuler... de ne jamais le rappeler. Mais il n'en existe pas moins pour cela... Ainsi qu'en a toujours eu le droit la puissance protectrice, la France peut occuper militairement la Principauté ; elle a le contrôle indirect, mais réel des affaires soit intérieures soit extérieures du petit état en tant qu'elles pourraient nuire à sa sécurité ou à sa tranquillité. » (1)

1. Pour M. Farnet, la Principauté, qui a pris à l'égard des Austro-Allemands, dès la déclaration de guerre, des mesures analogues à celles prises en France, et s'est vue énumérée dans les manifestes de l'empereur d'Allemagne parmi ses ennemis,

Cette thèse était très ingénieuse. Elle était exacte dans ses résultats, mais se bornait à constater ceux-ci sans en donner la cause. Il y a tout lieu de croire, d'abord, que des articles additionnels au traité de 1861 (l'art. 3 du traité du 17 juillet 1918 vient de révéler leur existence) avaient réglé nombre de questions que posait le voisinage. Mais nous croyons que nous sommes d'autre part en présence d'une situation de fait : la Principauté étant une enclave dans le territoire français, sa complète liberté d'allure pourrait nous être des plus dangereuse : espionnage, repris de justice, fraudes financières (Montfalcone, *Un péril national*). Il était indispensable que des mesures intervinsent pour assurer l'ordre public. Sa sécurité même l'imposait d'une part à la France, et la nécessité économique, d'autre part, au Prince, dont la Souveraineté fut toujours respectée. En effet « que la France détourne ses voies ferrées..., qu'elle établisse une barrière douanière rigoureuse, que deviendrait la Principauté ? » (1) De là toute une série de traités ou d'accords, plus ou moins fréquents et publics, qui servent de base juridique aux rap-

est sortie « automatiquement » de la neutralité (p. 79-82). Mais officiellement le Prince s'est toujours considéré comme neutre. Et à la séance plénière constitutive de la société des nations le ministre français des affaires étrangères demanda l'inscription de la Principauté dans la liste des états neutres appelés à accéder au pacte (*Temps* du 30 avril 1919).

1. Farnet, p. 203.

ports nécessaires de voisinage. Ces ententes sont très complexes. La Convention douanière de 1865, par exemple, règle les droits d'entrée, la vente du sel, des poudres, des cartes, les poursuites, les jugements, le télégraphe, la frappe des monnaies qui doivent être identiques à celles de France, les indemnités au Prince, etc. Avec la Convention de 1912, l'assimilation économique et fiscale est plus complète encore. M. Farnet voit là un véritable protectorat économique, p. 202. « Mais ces dispositions portent-elles une atteinte quelconque à la Souveraineté du Prince ?... Nous ne le croyons pas ; ce sont des mesures d'ordre intérieur résultant d'un traité librement consenti présentant pour les deux états des avantages réciproques. » (1)

En un mot la Principauté de Monaco vivait sous le régime du protectorat choisi, spécial, lui laissant toute sa souveraineté et son indépendance, que l'on rencontre à toutes les époques de son histoire.

II. *Situation de la Principauté depuis le traité franco monegasque du 17 juillet 1918.* — Le 2 juillet 1919, à la Chambre des députés, interpellé sur les relations de la France avec le Vatican, sur le fait que « le Prince de Monaco était venu chercher au quai d'Orsay un homme de confiance qui put représenter à la fois la Principauté..., et la France...

1. Durand Auzias, *op. cit.*, p. 101.

comme avocat d'office... » le ministre des Affaires étrangères, M. S. Pichon, répondit en ces termes : « En vertu du traité qui vient d'être conclu avec l'Allemagne il existe un protectorat de la France sur la principauté de Monaco, et aux termes de ce protectorat, lorsque le Prince a à choisir des agents pour le représenter à l'étranger il doit s'adresser au gouvernement français. Il n'a donc fait que se conformer à l'article du traité de protectorat qui lui crée cette obligation. » (1) Lorsqu'on apprit cette déclaration l'émotion dut être considérable dans la Principauté. Le traité y a été promulgué le 19 août 1919 (*Journal de Monaco* de ce jour). Il avait été signé le 17 juillet 1918 et ratifié à Paris le 23 juin 1919. Que contient-il qui soit de nature à justifier la déclaration de M. Pichon ? Le préambule expose que « le Prince de Monaco et le Président de la République Française, désireux de confirmer par un acte formel de mutuelle confiance l'amitié protectrice que, suivant une heureuse tradition la Principauté a toujours rencontré auprès du gouvernement français ; considérant que les intérêts de la Principauté... sont nécessairement liés, par suite de sa situation géographique à ceux de la France : ont résolu de conclure à cet effet un traité ». Par l'article 1^{er} la France « assure à la Principauté... la défense de son

1. *Journal officiel*, 2^e séance du 2 juillet 1919 de la Chambre des députés, p. 3168 et 3172.

indépendance et de sa souveraineté » et le Prince « s'engage à exercer ses droits de souveraineté en parfaite conformité avec les intérêts politiques, militaires, navals et économiques de la France ». L'article 2, alinéa 1 porte une atteinte grave au libre exercice de deux des éléments essentiels de la souveraineté. D'après ses termes le Prince possède encore le droit de représentation diplomatique, sans doute, mais il lui faut obtenir du gouvernement français l'agrément des plénipotentiaires ou chargés d'affaires qu'il accrédite ou qu'il reçoit. Il conserve le droit théorique de conclure des traités, mais il faut toujours une entente préalable avec la République. L'alinéa 2 (art. 2) porte atteinte au droit qu'a tout Souverain de régler sa succession comme il l'entend (réserve faite de lois du pays). Une entente préalable avec la France est nécessaire pour les « mesures concernant directement ou indirectement l'exercice d'une régence ou la succession à la couronne qui, soit par l'effet d'un mariage, d'une adoption ou autrement ne pourra être dévolue qu'à une personne ayant la nationalité française ou monégasque et agréée par le gouvernement français ».

Ajoutons au sujet de cet article qu'à Paris, dans l'hôtel de M. Balny d'Avricourt, ministre plénipotentiaire du Prince, donc en terre considérée par fiction comme monégasque, MM. Poincaré et Pichon ont assisté à l'adoption de Mlle de Valentinois, fille

du Prince héréditaire, adoption qui assure à Monaco la perpétuité de la Maison Souveraine et ont signé au contrat.

Aux termes de l'article 3 alinéa 1 le Prince confirme l'engagement pris en 1861 envers le gouvernement français pour lui et ses successeurs « de ne point aliéner la Principauté... en faveur d'aucune autre puissance que la France ». « En cas de vacance de la couronne (al. 2) le territoire monégasque formera, sous le protectorat de la France, un Etat autonome... » L'article 4 renouvelle et étend le droit d'occupation militaire de la Principauté par la France. Le Prince pourra faire appel aux troupes de cette dernière (1). L'article 6 prévoit que des « conventions particulières fixeront les dispositions » concernant de multiples questions non limitativement énumérées (2). Il s'agit de « conventions » qui exigent l'accord des volontés des deux parties contractantes. Il n'y a donc là aucune atteinte à la Souveraineté du Prince. Cela n'est pas douteux pour les ententes concernant « les conséquences économiques de l'Union douanière..., la poursuite et la répression des fraudes fiscales, des contraventions, des délits et des crimes de toute nature, l'organisation des services publics communs..., la coordination des mesures de

1. Par l'article 5 la France s'engage à prêter ses bons offices à la Principauté pour faciliter son accès à la Société des Nations.

2. Il est inutile d'insister sur la portée de cet article 6.

police, la surveillance des frontières » (1). Ce sont là des mesures rendues nécessaires par le voisinage et présentant des avantages réciproques. Mais le même article 6 énumère une série de matières absolument différentes. L'obligation de passer des conventions sur « l'enseignement, le recrutement des fonctionnaires publics, le régime des étrangers principalement au point de vue de leur naturalisation et de leur sujétion aux impôts » constitue, ce ne peut être nié, une restriction grave de la souveraineté d'un pays. C'est donc ainsi que l'a répété trois fois le ministre des Affaires étrangères et quelles que soient les formes employées le protectorat de la France qu'instaure le Traité du 17 juillet 1918.

Le Traité franco-monégasque fait partie du traité conclu à Versailles entre les Alliés et l'Allemagne (2). Il a donc une valeur internationale. Toutefois le gouvernement italien (qui l'a interprété comme établissant un protectorat) a formulé des réserves à son sujet, dans la forme la plus aimable (Rapport Luzzatti sur le Traité de Paix) (3).

Const. Art. 2. — *La liberté et la Souveraineté du*

1. Article 6 *in fine* : « Il est bien entendu qu'il appartient au seul gouvernement princier d'édicter, avec l'assentiment du gouvernement français s'il y a lieu, les dispositions concernant l'ordre public interne de la Principauté. »

2. Art. 436 du traité de Paix : « Les Hautes parties contractantes reconnaissent avoir pris connaissance et donner acte du traité signé par le gouvernement de la République française le 17 juillet 1918 avec S. A. S. Le Prince de Monaco définissant les rapports entre la France et la Principauté ».

3. *Petit Monégasque* du 14 septembre 1919.

Prince sont telles qu'elles ont été reconnues et consacrées de tout temps par les traités internationaux, notamment par les traités conclus entre la France et la Principauté le 14 septembre 1641 et le 2 février 1861.»

Nous en avons fait le commentaire dans le chapitre III.

Notons que la Constitution est muette sur le statut familial des Princes. Mention jugée inutile, comme en France en 1814 avec les « lois fondamentales » ? Difficultés présentes ? Quoi qu'il en soit les « Statuts de la Famille Souveraine » sont édictés par une ordonnance du 15 mai 1882, article 1^{er}. « La Souveraineté de la Principauté de Monaco continue à être héréditaire dans la descendance directe et légitime des Princes de Monaco ». Les articles suivants règlent l'adoption (art. 2), les mariages, leur annulation par ordonnance souveraine, le Conseil d'Etat entendu (art. 3), la minorité, le Conseil de régence formé par le Conseil d'Etat, etc.

Le Domaine (art. 3). Nous avons vu le caractère patrimonial des biens de toute nature du Prince, le cas de 1861. L'Histoire l'établit d'une façon constante et certaine. Le Domaine est dans son entier la libre propriété privée du Souverain qui peut toujours l'aliéner. Comment dès lors établir à Monaco une distinction entre le Domaine privé du Prince et le Domaine public de l'Etat.

Il faut distinguer trois régimes :

1^o *Régime du Code civil*. — On trouve dans le

Code les deux expressions, Domaine public des articles 232 à 234, et Domaine (particulier) aux Princes aux articles 235 et 236. Mais en fait cette distinction n'avait aucune sanction pratique. Le droit du Prince est partout absolu et souverain ; c'est le *jus utendi et abutendi* intégral avec en premier lieu el droit d'aliéner. Cela qu'il s'agisse de chemins, routes, rivages, ports, rades, article 432, de lits de torrents et cours d'eau, article 433, des fossés et remparts des forteresses, article 434, de biens vacants et sans maîtres, des successions abandonnées, article 435, ou de chemins ou remparts déclassés, article 436.

2° *La Constitution*. — Mais le Prince, en octroyant une Constitution voulut donner une portée pratique à la distinction théorique établie par le Code civil, séparer à l'avenir le Domaine privé, propriété du Prince, et le Domaine public, propriété de l'Etat. De là l'article 3 const.

Art. 3. — Le Domaine public de la Principauté est constitué par prélèvement sur le domaine privé du Prince. Il est inaliénable et imprescriptible.

Font partie du Domaine public les rues, places et chemins de la Principauté sous la condition qu'ils demeureront toujours affectés à la circulation publique, et exception faite des rues et chemins qui sont le prolongement de routes françaises.

En font également partie, en sus des immeubles

dont il est parlé aux articles 432 et 433 du Code civile, les terrains et bâtiments qui seront émunérés dans l'ordonnance qui sera rendue par le Prince dans un délai de trois mois en exécution des présentes.

Alinéa premier. — Notons que la constitution du Domaine public est un don gratuit du Prince à ses sujets. Ce Domaine est inaliénable et imprescriptible. C'était indispensable. Le Prince ayant renoncé aux droits héréditaires sur les biens affectés au Domaine public c'était pour que ceux-ci ne puissent pas à l'avenir être détournés de leur destination, pour qu'ils restent au service de la collectivité.

Alinéa 2. — Les chemins prolongeant les routes françaises font partie du Domaine privé. Cf. article 433 nouveau Code civil. C'est que leur intérêt est international; ils relèvent donc du Prince. Cf. article 17 Convention douanière du 10 avril 1912.

Alinéa 3. — L'ordonnance interprétative porte la date du 2 avril 1911.

Après avoir fusionné les articles 432 et 433 anciens (art. 432 nouveau) elle précise les « terrains et bâtiments » qui font partie du Domaine public. Ce sont « la cathédrale, les églises paroissiales, le palais du gouvernement, le palais de justice et les mairies », article 434 nouveau, l'ancien texte étant devenu sans objet, puisque Monaco n'est plus une forteresse.

Bref l'ordonnance précise la distinction constitutionnelle.

3^e *Régime de l'ordonnance du 2 avril 1911.* — Mais l'ordonnance ne fait pas que cela. Elle contient un article 2 ainsi conçu : « la désaffectation des voies, terrains et immeubles du domaine public est prononcée par ordonnance. Elle a pour effet le retour des dites voies, terrains ou immeubles au Domaine du Prince ». On peut se demander après cet article — inconstitutionnel — ce qu'est devenue la valeur pratique de la distinction de l'article 3 de la Charte, qui avait mis en relief le Rapport des jurisconsultes au Prince « le dessaisissement qui résulte pour tous (de la constitution du Domaine public), en renonçant à notre droit d'aliénation est des plus importants et peut s'évaluer à un nombre considérable de millions », page 27, alinéa 3 (1).

Le Budget (art. 4). — Le Prince est personnellement propriétaire des revenus de toute nature de la Principauté. « Ce qui s'est passé en 1861 (cession de Menton) suffit pour le démontrer d'une manière irréfutable », dit le rapport des jurisconsultes rédacteurs. En retour c'est le Souverain qui pourvoit aux dépenses

1. Sur le Domaine, v. *Org. Const.*, p. 22 à 25; *Lois Usuelles*, t. II, p. 199, Code civil. C'est donc à tort que le rapport précité de la Commission de législation s'en prend à la Charte elle-même de cet état de choses (*Journal de Monaco*, 16 juin 1914) résultant de l'ord., 2 avril 1911.

publiques. Il résulte de là qu'on ne pouvait établir à Monaco une liste civile comme le Prince l'avait demandé en 1910 (1). En effet la liste civile implique deux faits : l'impossibilité pour le Souverain de suffire par son propre Domaine à toutes les charges de sa maison, et l'obligation où il se trouve de faire supporter celles-ci par ses sujets. C'est là l'origine des listes civiles (Charles II d'Angleterre en 1660). Et aujourd'hui dans tous les pays qui en ont une, Angleterre, Belgique, Italie, etc. (ou une dotation républicaine), elle est toujours alimentée par des impôts payés par la population et elle est votée par les représentants élus de celle-ci. Ainsi on n'aurait pu employer à Monaco le mot liste civile « sans en dénaturer absolument la signification juridique et politique ; c'eût été à la fois un non-sens et un contre-sens ». Et après avoir examiné « la question de la liste civile dont a parlé (le Prince) dans son désir d'établir une diminution entre les dépenses locales et les dépenses d'ordre général et de souveraineté » le rapport poursuit ainsi : « mais rien n'est plus simple que d'accomplir en réalité les intentions (du Souverain). Il suffit de répartir en grandes catégories distinctes les dépenses de la Principauté » dépenses de Souveraineté, et dépenses nationales et communales. Et le texte constitutionnel établit un

1. De là aussi la présence du budget dans le titre 1^{er}.

budget respectant la Souveraineté du Prince, associant le Monégasque à la gestion des intérêts nationaux et présentant trois caractères : 1^o il reconnaît la propriété du Prince sur les deniers publics ; 2^o il est divisé en deux parties, la plus importante étant « consolidée » et la seconde (diverses dépenses) étant soumises au vote du Conseil national ; 3^o il organise un système d'allocations successives.

Art. 4, al. 1. — « Le Prince pourvoit aux besoins de la Principauté à l'aide des recettes, revenus et produits du domaine privé ou public, réel ou incorporel ». Il est propriétaire de tous les revenus, à lui « incombe seul l'obligation de faire face aux besoins du pays ». Quelles sont ces diverses ressources ?

D'abord les produits des Domaines privé et public réels. Puis l'indemnité de 460.000 francs payée annuellement par la France en compensation des droits de douanes et sur les sels et sucre qu'elle perçoit (art. 10, Convention 10 avril 1912). Puis les produits des impôts indirects (1), qui sont à peu près les mêmes qu'en France : droits d'enregistrement, timbre, impôts sur le tabac, les allumettes, les poudres de chasse et de mines. Puis droits sur les mutations, sur les successions (collatérales et entre per-

1. Ceux-ci ont beaucoup augmenté depuis la guerre dans la Principauté qui doit les maintenir en concordance avec les impôts français (obligation implicitement contenue dans l'art. 18, Convention 1912), v. Farnet, p. 166.

sonnes non parentes seulement), etc. Depuis la création du Casino de Monte-Carlo (trois ans après exactement, ord. 8 février 1869) il n'y a plus d'impôts directs dans la Principauté qui est ainsi un pays privilégié. Enfin le Casino, qui a fait la prospérité de Monaco, subvenait pour une part importante aux charges du pays avec les bénéfices tirés des jeux. C'était, annuellement ou lors des renouvellements de concessions, d'abord par des versements en argent, puis par des prestations en nature, éclairage public, entretien des routes, etc., enfin par la réalisation de grands travaux publics. Il payait non comme contribuable, mais comme co-contractant en vertu d'un cahier des charges jalousement gardé secret. Il était regrettable de voir un Etat vivre en partie des ressources d'un casino.

2^o Art. 4, al. 2 et s. — Les dépenses de la Principauté sont divisées en deux parties :

La première partie, intitulée Services consolidés, comprend les « Dépenses de Souveraineté », savoir : notamment les charges de la famille princière, de la maison du Prince avec tout ce qui s'y rapporte, les dotations, les pensions, les frais du gouvernement, de la représentation diplomatique, de la Sûreté publique, des Cultes, de la Justice et autres analogues.

La deuxième partie intitulée services intérieurs comprend :

1° Des dépenses d'intérêt national déterminées à l'article 33 de la présente Constitution ;

2° Les dépenses communales. »

En résumé, deux grandes divisions. « On établit ainsi, d'une façon rationnelle... la séparation désirée et promise par (le Prince) », dit le rapport des jurisconsultes. La deuxième catégorie seule est votée par les représentants élus des Monégasques. Pourquoi ? C'est que « la France a déclaré en 1861 que les électeurs de la Principauté ne pouvaient pas disposer de leur statut national, ce droit appartenant au Prince ; une Constitution saurait donc encore moins les déclarer maîtres de ressources qu'ils n'ont point fournies et qui ne leur appartiennent pas » (1). Enfin c'est la conséquence de la Souveraineté du Prince garant envers les autres Etats d'un état de choses existant. De là la consolidation de toutes les dépenses ayant un caractère souverain ou international. Quand aux dépenses d'intérêt national (ainsi que les dépenses communales en bloc) elles sont votées par le Conseil national. Quelles sont-elles ? Celles des travaux publics, de l'Instruction publique et des Beaux Arts, d'Assistance et d'hygiène.

Enfin le troisième caractère du budget monégasque c'est son système d'allocations successives, de cacade, serait-on tenté de dire. Le Prince, propriétaire des

1. *Org. Const.*, p. 28.

deniers du Trésor, alloue des ressources au Conseil national pour subvenir aux dépenses nationales. Puis il en alloue d'autres à ce même Conseil pour que celui-ci accorde à son tour les sommes qu'il jugera utiles au Conseil communal (art. 35). Ce dernier peut enfin établir son budget qu'alimente d'autre part le produit des propriétés communales (art. 47).

Parlant de la division du budget en deux parties, comprenant les dépenses de Souveraineté — et les dépenses communales et d'intérêt national, le rapport des juristes contient ces mots (p. 28-29) : « La première partie serait analogue à celle du budget de l'Angleterre inscrite sous le titre de Consolidated Fund Services, la deuxième correspondrait à celle du même budget, intitulée Supply Services et discutée chaque année. On instituerait ainsi un ordre budgétaire méthodique, clair, adéquat aux réalités — et employant les termes exacts du langage financier ». En réalité l'analogie n'existe que dans les mots ; sans doute les Consolidés des deux pays sont soustraits tous les deux au vote annuel des élus, mais il y a entre eux des différences fondamentales : 1° Différence de composition. Le Consolidé anglais comprend pour les dépenses la liste civile, les intérêts de la dette inscrite et flottante, diverses grandes pensions civiles et militaires, la dotation du président de la Chambre, les émoluments de certaines cours supérieures de la magistrature, des ser-

vices diplomatiques, etc., et, pour les recettes tous les impôts dont la nécessité et l'assiette ne sont pas contestées. Le Consolidé monégasque ne comprend ni liste civile ni intérêts de dette publique, mais il contient toutes les recettes ; 2° Différence d'importance. Dans le budget de 1912-1913 le Consolidé anglais comprenait seulement le cinquième des dépenses et le quart des recettes. Mais les Services votés comprennent il est vrai en plus des services civils, frais de perception, etc., l'armée et la marine. Le Consolidé monégasque comprend toutes les recettes et les quatre cinquièmes ou cinq sixièmes des dépenses ; 3° différence d'intangibilité pour les élus.

Si le Consolidé anglais n'a pas besoin d'être voté annuellement, il peut être modifié par une loi de Finances.

Le Consolidé monégasque est intangible pour le Conseil national. En réalité il n'y a aucun système budgétaire auquel celui de Monaco puisse être comparé.

Le Prince est propriétaire de tous les deniers du Trésor ; les représentants élus des Monégasques sont appelés à délibérer sur certaines catégories de dépenses. C'est un budget *sui generis* (1).

1. V. *Journal de Monaco* du 26 novembre 1918, p. 3 et 4. Rapport de M. de Castro sur le Budget. — V. Stourm, *le Budget*, 7^e édition, p. 313-314.

Le rapport de Castro, précité, au Conseil national, demandait « un budget plus complet et comparable à celui dont dispose toute nation où le pouvoir législatif est partagé entre un Souverain et un corps élu ». Comment en effet proposer certaines dépenses « d'utilité publique, sans risquer de demander au Trésor, du fait de notre ignorance, un effort financier au dessus de ses moyens ? » Comment, « pour parer à un déficit qui est à prévoir dans la situation actuelle, approuver... de nouvelles taxes... sans avoir sous les yeux l'état complet des recettes des dépenses ? » Et le rapport concluait en demandant : 1° que le budget (tout en respectant la Constitution, c'est-à-dire en conservant un Consolidé) fit état de toutes les recettes et qu'il fût extrait du Consolidé certaines rubriques qui en vertu même de l'article 33, Constitution, devraient trouver leurs places dans les services votés (port, Domaine public, pensions et retraites des fonctionnaires, employés des services intérieurs) ; 2° que le budget fit l'objet d'une loi de finance et qu'une loi de règlement intervint en fin d'exercice ; 3° qu'une Commission mixte (délégues du gouvernement et du Conseil national) fut constituée pour solutionner ces questions. La réorganisation du système financier doit être étudiée à la session d'octobre (*Eclaireur de Nice* du 26 juin 1919). Le projet comporterait en outre, dit-on, l'établissement d'une liste civile.

Le Prince, propriétaire de tous les deniers de la Principauté, est sans doute libre de limiter la part de ses revenus qu'il conservera personnellement (liste civile), d'augmenter la somme annuelle qu'il met à la disposition de ses sujets, et de modifier la manière dont ils sont appelés à en jouir (lois de finances et de règlement). Mais ce serait là une profonde réforme de l'état de chose existant, établi par la Constitution (1). Enfin les Monégasques, et on ne saurait trop les en louer, voudraient que l'argent, venant des jeux soit intégralement employé à des œuvres de bienfaisance ou de science, comme en France.

TITRE II

Les droits publics

« La Déclaration des droits, disait Dupont de Nemours à la tribune de l'Assemblée nationale au début de la Révolution française, est le véritable acte constitutionnel, tout le reste n'en est que le commentaire ». C'est à l'entier accomplissement de cette œuvre essentielle qu'ont visé les efforts des jurisconsultes rédacteurs. Le titre II consacre les droits

1. Les Monégasques prétendaient que l'établissement de lois de finances et de règlement respecterait la Constitution puisque ce sont des lois et comme telles exigent la participation du Conseil national. C'est oublier la distinction des lois réelles et des lois formelles.

essentiels de tout citoyen dans tout pays libre. Et il ne contient pas une simple déclaration de principe, comme l'étaient celles de 1789 et 1793, mais une garantie des droits sous forme de lois positives et obligatoires qui jouissent de la force propre aux lois constitutionnelles et de la sanction d'un tribunal suprême.

Le titre II commence par déterminer qui est titulaire de ces droits, qui est Monégasque et par proclamer l'égalité.

Art 5. — « Les Monégasques sont égaux devant loi; il n'y a pas entre eux de privilèges.

Sont Monégasques : 1° Tout individu né dans la Principauté ou à l'étranger d'un père monégasque.

L'enfant naturel dont la filiation est établie pendant la minorité par reconnaissance ou par jugement, suit la nationalité de celui de ses parents à l'égard duquel elle a d'abord été constatée. Si elle résulte à l'égard du père et de la mère d'actes ou de jugements concomitants l'enfant suit la nationalité du père.

2° La femme étrangère qui épouse un sujet monégasque.

3° Tout étranger naturalisé.

La naturalisation est accordée par ordonnance souveraine après enquête sur la moralité et la situation du postulant.

Peuvent être naturalisés : a) l'étranger qui justifie

d'une résidence de dix années dans la Principauté après qu'il a atteint l'âge de vingt et un ans accomplis ; b) l'étranger qui a obtenu du Prince l'autorisation d'établir son domicile dans la Principauté conformément à l'article 13 du Code civil, après trois ans de domicile à dater de la promulgation de l'ordonnance d'autorisation.

Il n'est pas porté atteinte aux droits acquis jusqu'à ce jour ».

Notons que l'article 5 réduit l'extension de la nationalité monégasque ; tous les anciens cas d'option ont été supprimés.

Art. 6. — La liberté individuelle est garantie. Nul ne peut être poursuivi que dans les cas prévus par la loi et dans la forme qu'elle prescrit.

Hors le cas de flagrant délit, nul ne peut être arrêté qu'en vertu de l'ordonnance motivée du juge qui doit être signifiée au moment de l'arrestation ou au plus tard dans les vingt-quatre heures.

Art. 7. — Nulle peine ne peut être établie ni appliquée qu'en vertu de la loi.

Art. 8. — Le domicile est inviolable ; aucune visite domiciliaire ne peut avoir lieu que dans les cas prévus par la loi et dans la forme qu'elle prescrit.

Art. 9. — La propriété est inviolable. Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique dans les cas et de la manière établis de

par la loi et moyennant une juste et préalable indemnité. »

L'expropriation est régie par une ordonnance, 21 avril 1911. Il faut d'abord une déclaration d'utilité publique par ordonnance souveraine, le Conseil d'Etat entendu (art. 5), après un relevé des plans que les intéressés sont libres de critiquer, le dossier est communiqué au Comité des Travaux publics pour qu'il donne son avis sur le projet (art. 2-6). Une deuxième ordonnance détermine les propriétés à céder, et la date de cession (art. 7). Celle-ci peut être amiable (art. 8), sinon il est statué par un tribunal d'expropriation composé de trois propriétaires de la Principauté désignés à tour de rôle par le ministre d'Etat sur une liste de douze noms arrêtée par lui pour trois ans, trois magistrats du tribunal de première instance et un membre de la Cour d'appel, président, désignés par ordonnance du premier président (art. 13). Le jugement est susceptible de pourvoi en revision pour excès de pouvoir, vice de forme et fausse application de la loi (art. 18).

Art. 10. — La liberté des Cultes, celle de leur exercice public ainsi que la liberté de manifester ses opinions en toute matière, sont garanties, sauf la repression des délits commis à l'occasion de l'usage de ces libertés.

Art. 11. — Nul ne peut être contraint de concourir d'une manière quelconque aux actes et aux

cérémonies d'un culte ni d'en observer les jours de repos. »

La Principauté n'a pas de religion d'Etat. Les dépenses des cultes figurent au Consolidé du Budget. Il y a de nombreuses ordonnances sur le Conseil de fabrique (v. 14 juillet 1909). Le ministre d'Etat le préside.

Presse. — La liberté de la presse est une forme et une conséquence de la liberté d'opinion. La presse est nécessaire pour former l'opinion publique, l'instruire sur la politique et les actes des pouvoirs publics. D'autre part que de maux lui sont imputables, que de troubles, calomnies, etc.

A Monaco la liberté de la presse a été accordée et est régie par l'ordonnance du 3 juin 1910 (modifiée le 28 février 1911). Cette ordonnance est une adaptation de la loi française du 29 juillet 1881, pays où depuis plus d'un siècle la Principauté va puiser ses lois, « suivant la raison et le vœu général » (ord. princières, 5 mars et 6 avril 1815). Elle est libérale ; elle n'édicte aucune mesure préventive ; elle ne fait que réprimer les abus. Elle contient trois paragraphes.

§ 1. Des journaux ou écrits périodiques publiés dans la Principauté. « Tout journal ou écrit périodique peut être publié dans la Principauté, sans autorisation préalable et sans dépôt de cautionnement après la déclaration prescrite par l'article 4 », article 1, c'est-à-dire au parquet et contenant le titre de l'écrit et

son mode de publication, le nom et la demeure du gérant, enfin l'indication de l'imprimerie. Il faut un gérant majeur, résidant dans la Principauté, ayant la jouissance et l'exercice de ses droits civils et n'ayant subi aucune condamnation qui prive de l'électorat (art. 2). Son nom est imprimé au bas de chaque exemplaire (art. 8). L'article 3 exclut de la gérance les fonctionnaires et employés de l'Etat et de la commune les Conseillers communaux, etc. Chaque numéro est soumis au dépôt de deux exemplaires au parquet et autant au secrétariat du gouvernement, article 7. Les articles 9 et 10 réservent aux fonctionnaires et particuliers visés dans un périodique le droit d'exiger l'insertion gratuite d'une rectification ou réponse. Tous les articles autres que ceux relatant des faits divers ou nouvelles du jour doivent être signés, article 11. L'ordonnance prévoit la répression des contraventions à ses dispositions. Le paragraphe 2 vise les journaux et périodiques publiés à l'étranger mais destinés exclusivement ou principalement aux habitants de la Principauté. La vente et la circulation en est libre. En cas d'articles de chantage ou scandaleux ces écrits sont régis par le paragraphe 3 qui vise tous les journaux et périodiques étrangers ne rentrant pas dans la classe précédente. Leur circulation dans la Principauté peut être interdite pendant un mois par décision du ministre d'Etat, et *in infinitum* si celle-ci est délibérée en Conseil d'Etat. Ces

dispositions sont applicables aux journaux publiés dans la Principauté en toute autre langue que la languefrançaise.

Puis l'ordonnance (chapitre II) statue sur « les crimes et délits commis par la voie de la presse ou par tout autre moyen de publication ». Les infractions sont : paragraphe 1, les provocations aux crimes et délits, par écrits, discours, menaces, leur apologie, punies comme complicité si elles ont été suivies d'effet, et moins rigoureusement dans le cas contraire ; les provocations à la désobéissance et à la rébellion ; puis paragraphe 2, les délits contre la chose publique, offenses envers le Prince et sa famille, excitation à la haine, outrages aux bonnes mœurs, la publication de fausses nouvelles ; puis paragraphe 3, les délits contre les personnes, diffamation ou injure. L'ordonnance suit les distinctions françaises : contre un particulier, un fonctionnaire, un corps constitué ; cas d'admission à la preuve du fait diffamatoire. Puis paragraphe 4, délits contre les chefs d'Etat étrangers et leurs représentants auprès du Prince. Enfin paragraphe 5, publications interdites (compte rendu de certains procès), annonce et ouverture d'une souscription ayant pour objet de compenser une condamnation pécuniaire.

Enfin le chapitre III statue sur « les poursuites et la répression ». Article 45, seront passibles comme auteurs principaux des peines qui constituent la

répression des crimes et délits commis par la voie de la presse, dans l'ordre ci-après, savoir : 1^o Les gérants ou éditeurs, quelles que soient leurs professions ou leurs dénominations ; 2^o à leur défaut, les auteurs ; 3^o à défaut des auteurs, les imprimeurs ; 4^o à défaut des imprimeurs, les vendeurs, distributeurs ou afficheurs. Article 46, lorsque les gérants ou les éditeurs sont en cause les auteurs sont poursuivis comme complices. Les propriétaires des journaux ou périodiques sont responsables des condamnations pécuniaires prononcées, au profit des tiers en cas d'insolvabilité des condamnés (art. 47). Suivant leur gravité les faits sont traduits soit devant le tribunal criminel, crimes, provocations aux crimes, aux attroupements criminels ; soit devant la juridiction correctionnelle, provocation à un délit, à un attroupement délictueux, diffamation, etc., ; soit enfin devant le tribunal de simple police, injures non publiques, article 48. — Enfin la procédure : selon les cas la poursuite à lieu d'office, ou sur la demande des intéressés seulement, ou par citation directe.

Art. 12. — « Les Monégasques ont le droit de se réunir paisiblement et sans armes, en se conformant aux lois qui peuvent régler l'exercice de ce droit, sans néanmoins le soumettre à une autorisation préalable. Cette disposition ne s'applique point aux rassemblements en plein air, qui restent entièrement soumis aux lois de police. »

Le droit de réunion fut longtemps réglementé à Monaco par l'ordonnance du 10 juin 1870. C'était le régime de l'arbitraire. Article 1^{er}. Les réunions dont le but sera de s'occuper d'objets religieux, littéraires, politiques ou autres ne pourront avoir lieu qu'avec l'autorisation du gouvernement et sous les conditions qu'il plaira à l'autorité de leur imposer ». Suivent des articles rigoureux sur la répression. C'est l'ordonnance libérale du 31 mai 1910 qui accorda la liberté de réunion et la règle : Article 1^{er}. « Les réunions publiques sont libres. Elles pourront avoir lieu sans autorisation du gouvernement, sous les conditions prescrites aux articles suivants ». Toute réunion publique doit, article 2, être précédée d'une déclaration écrite au secrétariat général du gouvernement, trois jours avant au moins, indiquant le jour, le lieu, l'heure et l'objet de la réunion et signée de trois personnes majeures jouissant de leurs droits civils et résidant dans la Principauté. Le ministre d'Etat, en cas d'urgence peut réduire le délai de trois jours. La déclaration est une exigence que contenait la loi française du 30 juin 1881 et a été abrogée le 28 mars 1907. Les dispositions des articles 6 à 9 sont analogues à celle de la loi de 1881. La réunion doit être présidée par un bureau de trois membres au moins, article 6, chargé de maintenir l'ordre et qui est responsable des infractions aux lois. Les réunions ne peuvent avoir lieu

sur la voie publique, ni dépasser onze heures du soir article 7. Un fonctionnaire peut être délégué pour assister à la réunion, article 9. Dans le cas où par son objet la réunion pourrait provoquer un trouble public ou provoquer des difficultés avec un gouvernement étranger le ministre d'Etat pourra l'interdire sous réserve d'en référer immédiatement au Prince.

Art. 13. — Chacun a le droit d'adresser aux autorités publiques des pétitions signées par une ou plusieurs personnes.» Chacun, donc tous : hommes, femmes, mineurs, étrangers, associations.

Faisons remarquer que les articles du titre II sur les libertés sont la reproduction littérale, à quelques mots près, de la Constitution belge. Cf. article 6 monégasque et 7 belge, 7 et 9, 8 et 10, 9 et 11, 10 et 14, 11 et 15, 12 et 19, 13 et 21 (1).

Les droits publics sont donc largement proclamés Mais comme le disait le Girondin Buzot : « Il ne suffit pas de dire que la Constitution garantit les droits civils et naturels, il faut que l'on connaisse comment elle les garantit... Si vous ne prenez pas les mesures efficaces il n'est rien qui puisse protéger un citoyen contre les atteintes de la législature ou du pouvoir

1. La Const. belge garantit en outre la liberté de la presse (art. 18), d'association (art. 20) et d'Enseignement (art. 17. Ce dernier est régi à Monaco par l'ord. 1^{er} juin 1866 qui exige une autorisation du gouvernement. Cf Interdiction d'un lycée italien, Reymond, p. 5 et traité 17 juillet 1918, art. 6.

exécutif. » Aussi les jurisconsultes rédacteurs ont-ils rédigé un article 14 ainsi conçu : « Un Tribunal Suprême est institué pour statuer sur les recours ayant pour objet une atteinte aux droits et libertés consacrés par le présent titre. »

Quels sont les moyens de garantir les droits publics. Il y a d'abord des garanties politiques. La Constitution de l'an VIII, œuvre de Siéyès, puis celle de 1852 qui l'imita créèrent un Sénat conservateur qui avait pour objet d'annuler tout ce qui est inconstitutionnel : lois, décrets, actes administratifs. Mais ni l'un ni l'autre, bien que le second put être saisi par les particuliers, alors que le premier ne pouvait l'être que par le gouvernement ou le tribunal, ne fonctionnèrent : c'étaient des assemblées politiques et dépendantes (1). Des garanties populaires ? Le referendum tel qu'il existe en Suisse par exemple où une pétition revêtue de 30.000 signatures peut en cas de violation des droits exiger une consultation du peuple qui statue souverainement ? Mais il est incompétent ! Des garanties dans le Souverain, dans le Chef de l'Etat ? Mais il gouverne et légifère directement ou non. Des garanties administratives, comme en France le recours pour excès de pouvoir devant le Conseil d'Etat ? Mais c'est une juridiction administrative, donc soumise à l'influence gouver-

1. Larnaude *Les garanties judiciaires des droits publics*, Cour de Doctorat professé 1918-19.

nementale, gracieuse et prétorienne. Il ne peut donc y avoir de réelles que des garanties judiciaires. Pour juger de l'inconstitutionnalité il faut « une Cour de justice : il n'y a aucune autre autorité capable de prendre une décision à ce sujet » (1). Mais sera-ce les ou certains tribunaux ordinaires, comme aux Etats-Unis, en Argentine, au Mexique, au Brésil... (où le droit de juger l'inconstitutionnalité résulte du pacte fondamental), en Norvège, en Grèce, en Roumanie (où ce droit résulte de la jurisprudence) ou bien sera-ce une Cour judiciaire unique et spéciale, comme le Tribunal fédéral suisse ? (2) A cette dernière solution s'est arrêtée la Constitution monégasque.

Quelles sont les origines et les sources du Tribunal Suprême monégasque. Il est nécessaire d'y remonter. Elles se trouvent certainement dans deux projets de lois de MM. Jules Roche, Audiffred, Ch. Benoist, et de M. Ch. Benoist déposés à la Chambre française le 28 janvier 1903 (3). « Il est établi une Cour Suprême chargée de statuer sur les réclamations des citoyens pour violation de leurs droits constitutionnels par le pouvoir législatif ou par le pouvoir exécutif. » L'exposé du premier projet montre surtout la nécessité de cette Cour, celui du deuxième le fonctionne-

1. Charles Benoist.

2. Jules Roche, v. page suivante, note.

3. V. Commentaire ord. 9 mars 1918, p. 33.

ment de son modèle la Cour Suprême des Etats-Unis (1).

D'abord le principe c'est que la Constitution est au-dessus de tout et qu'il ne saurait y avoir de lois décrets... qu'en conformité avec elle. Puis, la Cour Suprême procède en Cour de justice. En premier lieu, elle ne se meut que sur la requête d'une partie ; elle n'agit jamais de sa propre initiative. Il faut qu'une action judiciaire soit intentée non pour attaquer la loi (le décret, etc.), mais sur une question qui met en jeu la loi dans laquelle l'une des parties plaide pour la Constitutionnalité, l'autre contre. Elle va d'espèce particulière en espèce particulière. Jamais « elle ne frappe une loi dans son ensemble par un grand coup, mais en détail et par petits coups répétés ». « Le décret de l'exécutif, l'acte du pouvoir législatif ne viennent devant elle que lorsque quelqu'un les lui apporte, les lui défère : ce sont ses justiciables, elle les juge et elle le doit sous peine de deni de justice et forfaiture (2) ». La Cour Suprême ne rend qu'une décision d'espèce, sur la plainte formulée seule, en cette seule affaire et pour la seule personne en cause ; c'est la règle de la relativité de la chose jugée. La loi n'est pas déclarée nulle, elle ne l'est qu'à l'égard de ceux qui ont plaidé, elle est déclarée inappli-

1. V. les textes et les exposés des motifs à *l'Officiel*, Chambre, séance du 28 janvier 1903, documents parlementaires.

2. Charles Benoist, exposé des motifs précité.

cable dans l'espèce qui est soumise au tribunal. D'autres procès sont possibles sur la même question, mais la fixation de la jurisprudence arrête en fait les plaideurs. Aucun délai : au bout de cinquante ans on peut arriver à un procès où la loi sera déclarée inconstitutionnelle. C'est qu'on agit par voie d'exception d'inconstitutionnalité, donc sans prescription possible (1). Ainsi la Cour Suprême assure aux citoyens contre la violation de la Constitution une sanction de droit civil, tandis que les sanctions de droit criminel ne peuvent être rendues effectives que par l'intervention d'un des pouvoirs publics en cause, qui n'auront garde d'intervenir. « Il faut aux citoyens pour leur défense, pour la protection effective et efficace de leurs droits et de leurs libertés une Cour Suprême qui, à l'exemple de celle des Etats-Unis, composée d'un très petit nombre de personnalités éminentes et éminemment indépendantes, à l'abri de toute pression et de toute tentation reçoive comme en dépôt le pacte fondamental et soit comptable envers les citoyens des garanties constitutionnelles (2). »

Ce sont là les principes directeurs du Tribunal suprême monégasque.

Le Tribunal suprême est régi par les articles 14

1. Larnaude, cours précité.

2. Charles Benoist, exposé des motifs précité.

et 58 de la Constitution et l'ordonnance du 21 avril 1911. C'est un tribunal judiciaire (art. 58 dans le titre VII). Il « statue souverainement sur les recours ayant pour objet une atteinte aux droits et libertés consacrés par le titre II de la Constitution, qui ne rentrent pas dans la compétence des tribunaux ordinaires ». Sa compétence exclue-t-elle les recours parallèles, par exemple la prise à partie en cas de violation par un magistrat de l'article 6. Contre cette exclusion un argument de principe : comment une législation ayant pour but la garantie des libertés pourrait-elle supprimer les garanties existantes ? Pour cette exclusion, deux arguments de texte, article 11, ordonnance du 21 avril précité *in fine*, à cause de la virgule précédant la dernière proposition et ordonnance du 14 avril 1911, article 4 *in fine*, sur le Conseil d'Etat qui apprécie les actes des fonctionnaires, « à l'exception de ceux qui rentreraient dans la compétence du Tribunal suprême ». — Les termes des articles sont les plus généraux. On peut déférer au Tribunal suprême même une loi, à propos des actes faits en application de celle-ci, par exemple une loi exigeant une déclaration préalable à une réunion, violant l'article 12. De même une ordonnance inconstitutionnelle sur ces matières du titre II : toute violation des droits d'un Monégasque basée sur cette ordonnance pourrait faire l'objet d'un recours. De même, tout acte d'une autorité publique, d'un

fonctionnement, violant l'un des droits garantis.

Art. 58, Const. - Le Tribunal suprême institué par l'article 14 de la présente Constitution est composé de cinq membres nommés par le Prince, savoir : un membre présenté par le Conseil d'Etat ; un, par le Conseil national ; deux, par la Cour d'appel ; un par le Tribunal civil de première instance.

Ces présentations sont faites pour chacun des corps ci-dessus désignés à raison de deux pour un siège. Cet article est inspiré de l'article 2 du projet Ch. Benoist. Ordonnance du 21 avril 1911. Si le Prince n'agrée pas les présentations, il peut en demander de nouvelles. Les membres du Tribunal sont nommés pour quatre ans, avec présentation et confirmation nouvelle possible ; ils doivent avoir quarante ans au moins et prêter serment de remplir avec zèle et impartialité la mission qui leur est confiée ; il y a incompatibilité avec les fonctions de ministre d'Etat ou de membre du Parquet. Le président et le vice-président sont nommés par ordonnance. Le Tribunal délibère au nombre de trois membres au moins. Le procureur général remplit les fonctions de ministère public.

Procédure. — Le recours doit être formé dans les deux mois à partir du jour où a lieu le fait sur lequel il est fondé, ou du jour où il a pu être connu de l'intéressé. Il est introduit par une requête signée de la partie ou d'un avocat défenseur et contenant l'exposé

des faits et moyens, les conclusions et les pièces, qui est déposée au greffe général. Dans les vingt jours qui suivent la partie contre laquelle le recours est dirigé peut répondre par une contre-requête dans les mêmes formes. Le greffier constate par un récépissé ces divers dépôts et dans les trois jours suivants le président du Tribunal suprême désigne un membre rapporteur et fixe le jours, heure et place des débats. Le Procureur général est avisé de tout. Entre la notification et le jour de l'audience il doit y avoir de quinze à trente jours. Les parties se présentent à l'audience en personne ou par le ministère d'un avocat défenseur. Le ministre d'Etat peut se faire représenter par un conseiller de gouvernement ou un fonctionnaire. Après l'appel des parties, le Président donne la parole au rapporteur, qui ne peut donner d'avis. Les parties sont ensuite entendues. Le tribunal rend son jugement soit séance tenante, soit à une audience ultérieure, quinze jours plus tard au plus. Il peut ordonner toutes mesures d'instruction jugées utiles. Les audiences sont publiques, mais le Tribunal peut ordonner le huis-clos. Dans ce cas, le requérant a le droit de désigner trois personnes majeures résidant dans la Principauté qui devront être admises à assister aux débats. La décision doit toujours être prononcée en audience publique. Effets : Le recours ne suspend pas l'exécution des actes ou mesures contre lesquels il est formé. S'il

est admis, le Tribunal annule, autant qu'il est possible, les actes et mesures qui l'ont motivé et leurs suites. Le requérant dont le recours est reconnu téméraire peut être condamné à une amende de cent à cinq cents francs (1). La décision du Tribunal est communiquée au Prince. Le Tribunal suprême est seul compétent pour statuer sur les difficultés qui s'élèveraient au sujet de l'exécution de ses décisions. Toutes les pièces produites devant lui sont dispensées du timbre et enregistrées gratis.

Mais cette belle organisation est restée « à l'état de mythe ». La mauvaise chance qui présida en France à sa naissance continue à Monaco à s'acharner contre elle. Depuis neuf années, le Tribunal suprême demeure théorique, ses membres n'ayant jamais été nommés.

Faisons remarquer au sujet de la défense des droits publics que Monaco ne connaît pas l'exception d'illégalité opposée à des actes de l'administration et qui résulte en Belgique de l'article 107 de la Constitution et en France de l'article 471 § 15 du Code pénal, « seront punis d'amende depuis 1 franc jusqu'à 5 francs... 15° ceux qui auront contrevenu à des règlements légalement faits ». Par argument *a contrario* le contrevenant n'est pas punissable si le règlement est illégal. Le principe est posé par l'article 471 pour le seul tribunal de simple police, mais

1. Ce qui est peu libéral.

la jurisprudence l'a étendu à tous les tribunaux (1). Le Code pénal monégasque, article 472 § 15, a supprimé, avec intention, les mots « légalement pris ». Le régime absolu ne pouvait admettre la discussion de ses actes. Depuis 1911 le régime constitutionnel est établi dans la Principauté. Constatons que malgré son incompatibilité avec lui, l'article 472 n'a pas encore été modifié.

Faisons remarquer encore la disposition inadmissible de l'article 4 de l'ordonnance du 4 avril 1911 sur l'élection des conseillers nationaux. « Tout conseiller national qui, pour une cause survenue postérieurement à sa nomination, se trouve dans un des cas prévus par l'ordonnance du 7 mai 1910, sera immédiatement déclaré démissionnaire..., sauf recours au Tribunal suprême... » Ce Tribunal est destiné à protéger les droits publics ; il édicte une sanction de droit civil. Il s'agit ici d'un litige politique qui, logiquement, doit aller en Conseil d'Etat (Cf. France, loi 5 avril 1884, art. 36). L'article précité prouve une véritable incompréhension du Tribunal suprême de la part du législateur monégasque.

1. Larnaude, cours précité.

TITRE III

Le Gouvernement

Art. 15. — Le gouvernement de la Principauté est exercé, sous la haute autorité du Prince, par un ministre d'Etat, assisté d'un Conseil.

Art. 16 (Ord. 1917). — Le ministre d'Etat représente le Prince ; il a la direction supérieure des services administratifs ; il dispose de la force publique ; il préside, avec voix prépondérante, le Conseil de gouvernement.

Art. 17. — Le Conseil de gouvernement comprend, sous la présidence du ministre d'Etat, trois conseillers nommés par le Prince, et placés chacun à la tête d'un des trois départements suivants :

1° Intérieur (Police générale, Sûreté publique, Instruction publique et Beaux-Arts, Cultes, Hôpitaux et Etablissements de bienfaisance, Tutelle administrative de la commune).

2° Finances (Budget national, Enregistrement, Administration du fonds de réserve, Domaines, Trésorerie, Perceptions diverses, Rapports avec les Sociétés à Monopole. Tutelle financière de la Commune.

3° Travaux publics et Affaires diverses (Voirie et Travaux publics, Hygiène et Salubrité publiques,

Port)(Additions O. 1917). Toute décision ou proposition du Conseil du gouvernement sera précédée d'une délibération dont le procès-verbal devra être consigné sur un registre spécial portant, à la suite du vote, les signatures des membres présents.

Les arrêtés ministériels viseront les délibérations qui s'y rapportent. »

Nous avons étudié plus haut le ministère d'Etat. Il faut ajouter ici que l'ordonnance du 13 avril 1911, sur la matière est ainsi conçue : « Le titre de ministre d'Etat sera substitué à celui de gouverneur général dans les lois et ordonnances en vigueur ». Ses fonctions actuelles correspondent en effet à celles du gouverneur énumérées dans l'ordonnance du 14 avril 1857 aux articles 1, 2, 4, et d'après le texte de 1911, en outre, aux articles 3 et 12, plus la direction de la Justice — direction que, gouverneur n'avait pas (art. 1).

Le Conseil de gouvernement, ordonnance sur la matière du 7 avril 1911 « délibère sur les matières qui lui sont soumises en vertu d'une disposition de loi ou d'ordonnance », article 1^{er}. Le ministre d'Etat le réunit en outre chaque fois qu'il le juge utile, article 2. L'organisation intérieure de chaque département est réglée, sur le rapport des conseillers par décision du ministre d'Etat article 3 (Cf. ord. 14 avril 1911). Article 4 : « Les affaires administratives préparées par les départements sont soumises par les con-

seillers de gouvernement, au ministre d'Etat, qui pourra toutefois, par arrêté spécial, leur laisser la décision de certaines catégories d'affaires ». Les conseillers n'ont donc en principe aucun pouvoir de décision propre. C'est le ministre d'Etat qui prend les arrêtés. N'y a-t-il pas contradiction entre cet article 4 et l'ordonnance révisionnelle (art. 1 et Const. nouvelle art. 16 avant^{er} dernier alinéa) les conseillers pouvant lier par leur vote le ministre d'Etat ? il ne faut pas oublier que peu importent les délibérations du Conseil de Gouvernement, son vote, leur consignation sur un registre, sa décision, ou la décision du ministre d'Etat : c'est toujours la volonté « du Prince seul qui décide, comme elle l'entend. Aucune décision, aucun arrêté ne peuvent être pris sans lui.

L'organisation du gouvernement à Monaco est identique à celle du Luxembourg (exception faite des pouvoirs de la Chambre des députés). Là aussi nous rencontrons un chef du gouvernement avec le titre de ministre d'Etat chargé de la direction générale des affaires publiques et de la direction particulière de la Justice (Cf. ancien art. 16, Const.) des Affaires étrangères et de l'Agriculture. Et à côté de lui, trois collaborateurs aussi, appelés « directeurs généraux », chefs des départements de l'Intérieur, des Finances, et des Travaux publics et Chemins de fer (1).

1. *Le Correspondant. L'esprit public et la situation dans le Grand Duché du Luxembourg*, no du 25 février 1915, p. 622.

Les Directions. Le Directeur des Services judiciaires. — Un historique est nécessaire. Le législateur de 1857 n'avait pas exprimé positivement de qui relevaient les Services judiciaires. Il avait seulement posé que le gouverneur général avait « sous sa haute direction » « tous les fonctionnaires, moins ceux appartenant à l'ordre judiciaire », article 1^{er}, ordonnance 14 avril. Donc c'était implicite, les Services judiciaires relevaient directement du Prince. Il faut tenir compte toutefois des pouvoirs des premiers magistrats (chef du Parquet, Président puis Premier Président) (discipline, congés). Avec la Constitution de 1911, la direction de ces services passa entre les mains du ministre d'Etat, article 16, « Il dirige les Services judiciaires ». Il « dirige ». De là l'usage qui s'établit lorsque l'on s'adressait à lui en tant que chef de la Justice d'employer le titre de Directeur des Services judiciaires. Lorsqu'en 1917 pour permettre un terme à la confusion des pouvoirs résultant de l'article 16 on détacha les Services judiciaires du ministère d'Etat quelle organisation allait-on adopter ? On ne pouvait se contenter comme en 1857, de faire relever ces services directement du Prince. Il fallait à leur tête un fonctionnaire qui couvrît les magistrats et empêchât tout empiètement de l'autorité administrative. Il était impossible de créer un second ministre à cause de la petitesse du pays et des conflits au-devant desquels on fût allé. On recou-

rut au terme consacré par l'usage, transposition de l'article 16, au nom du Directeur des Services judiciaires. Mais, malgré son titre modeste, le Directeur est un Ministre de la Justice. Il faut lui appliquer ce qu'avaient écrit sur ce point les jurisconsultes rédacteurs au sujet de l'ancien article 16 : « On ne saurait confondre les Services judiciaires avec les jugements et arrêts. La conscience des juges est intangible... Mais les services judiciaires sont tout autre chose. Ils comprennent ce qui est d'ordre administratif, fonctionnel, réglementaire, disciplinaire, etc. et restent nécessairement dans le domaine du ministre de la Justice... Ce sont précisément les diverses attributions du ministre de la Justice qui sont confiées (à Monaco, au Directeur des Services judiciaires) » (1).

La Direction des Services judiciaires est organisée par l'ordonnance du 9 mars 1918. « Les trois premiers titres correspondent aux trois catégories de pouvoirs d'un ministre de la Justice : 1^o l'administration de la Justice ; 2^o la direction de l'action publique ; 3^o les attributions particulières » (2). Titre I, article 1^{er} : « Le Directeur des Services judiciaires assure la bonne administration de la Justice ». Il a sous sa haute surveillance les magistrats, avocats, officiers publics et

1. Consultation du 12 décembre 1912. V. p. 178, — 1 et 2, Texte et commentaires de l'ordonnance du 9 mars 1918. Rapport du Procureur général, vice-président du Conseil d'Etat, p. 29 et 30.

ministériels, article 2. Il *soumet* au Prince les propositions de nomination ; article 3, les rapports sur les décisions disciplinaires, etc ; il veille à l'envoi des états périodiques, etc. Titre II, article 20: « Le Directeur des Services judiciaires dirige l'action publique, sans pouvoir ni l'exercer lui-même, ni en arrêter ou suspendre le cours », mais si la plume est servie la parole est libre (Cf. art. 31). Titre III : Le Directeur a en outre diverses attributions spéciales (art. 23). Art. 24 : « Il préside, quand il juge convenable, l'audience solennelle de rentrée du Corps judiciaire ». C'est que « pour être fortes, les institutions, spécialement les nouvelles, doivent avoir non seulement toute la réalité, mais encore tout le lustre du pouvoir » (1). Il *présente rapport* au Prince sur les demandes d'autorisation de domicile, de naturalisation, de réintégration, de dispenses pour mariage, etc., etc. art, 25. Il veille à l'application des conventions nationales sur l'extradition, la communication des actes de l'état civil, etc. Titre IV. Remplacement : Il y avait là une difficulté. En France le Garde des Sceaux, absent, est remplacé par un autre ministre. Il ne pouvait être question à Monaco de remettre l'Intérieur au ministre d'Etat. Aussi d'après l'article 29 le Directeur « peut se faire remplacer moyennant délégations spéciales à cet effet par le Premier Pré-

1. Rapport précité sur l'ordonnance, 9 mars 1918, p. 55.

sident... et le Procureur général ». Ajoutons qu'il préside le Conseil d'Etat (art. 7, ord. 18 nov. 1917.)

Le Directeur des Services judiciaires est placé sous l'autorité immédiate du Prince.

Quant au Directeur des Relations intérieures (créé par l'ord. 18 nov. 1917 et nommé par l'ord. 8 janvier 1918, comme le précédent), c'est un sous-ministre, moins, un chef de bureau. Le Prince est seul maître de la politique étrangère. La direction n'est d'ailleurs pas encore organisée (1).

Art. 18 Const. — « Des Chambres ou Comités techniques pourront être institués par ordonnance du Prince pour seconder les conseillers de gouvernement dans l'exercice de leurs attributions. » Ex. : le Comité consultatif de travaux publics. Ordonnance du 15 avril 1911 modifiant l'ordonnance du 6 juin 1858.

1. Mais lorsque le Prince sera absent de la Principauté, les consuls étrangers auront-ils des rapports directs avec le ministre d'Etat ou le Directeur des affaires extérieures ? Si deuxième solution, le ministre serait dans l'impossibilité de gouverner. Pour la première solution on doit dire : le ministre représente le Prince ; il doit donc avoir des rapports directs avec les consuls accrédités auprès du Souverain. On comprend alors les difficultés de l'organisation de la Direction, qui n'a jamais paru. Rappelons que la Direction est contraire à la tradition (art. 3, ord. 14 avril 1857).

TITRE IV

Le Conseil d'Etat

Le Conseil d'Etat monégasque réunit des attributions fort diverses (ord. 14 avril 1911 modifiant ord. 15 mars 1857, ord. 3 juin 1910, Const.). Il est un organe contentieux (ord. 1911, art. 4) : il apprécie les actes des divers fonctionnaires et employés administratifs ou militaires dont l'examen lui est déféré par le ministre d'Etat, à l'exception de ceux qui rentrent dans la compétence du Tribunal suprême. Mais il ne peut être saisi par les particuliers dont les droits ont été lésés par l'administration. Comme tribunal administratif il est donc absolument défectueux. Puis le Conseil d'Etat (art. 5 ord. 1857) autorise les poursuites contre les fonctionnaires et employés demandées par le Parquet ou la partie civile, articles 564-570 du Code instruction criminelle, sous réserve de l'approbation souveraine. Il n'a plus le droit de se réunir dans les circonstances graves pour prendre des mesures extraordinaires (ancien art. 6 abrogé). Puis, et surtout, le Conseil d'Etat était et est encore (art. 1 et 3, ord. 1857 et 1911) un organe de gouvernement, un Conseil de gouver-

nement. Article 20 de la Constitution : « Le Conseil d'Etat est chargé de la préparation des projets de lois et d'ordonnances qui seront soumis à son examen par le Prince ; il examine, prépare, chaque année, et fait approuver par le Prince le projet de budget des dépenses de la Principauté ». Il donne son avis sur les ordonnances portant déclaration d'utilité publique, sur les demandes en interprétation des ordonnances et règlements et toutes autres questions dont il est saisi par le Prince ou son ministre. En 1910, il reçut une première attribution politique. Article 14, ordonnance du 3 juin sur la Presse : « La circulation dans la Principauté des journaux et écrits (étrangers) peut être interdite par décision du gouverneur général, laquelle devra être délibérée d'urgence en Conseil d'Etat ». Cette disposition était inspirée de la législation française (v. aussi al. 2). Mais le Conseil des Ministres n'existant pas alors à Monaco on recourut pour avoir une garantie, à la délibération en Conseil d'Etat. Cette compétence de la Haute Assemblée n'a plus de raison d'être maintenant qu'il existe un Conseil de gouvernement : c'est à lui qu'il doit incomber de prendre cette décision. Avec la Constitution de 1911 le Conseil d'Etat reçoit trois attributions éminemment politiques. Il doit être consulté pour la dissolution du Conseil national (art. 27), du Conseil communal (art. 42) et la révocation des maires ou des adjoints (art. 54). Quelle était

alors sa composition ? Ancien article 19 de la Constitution : « Le Conseil d'Etat comprend le ministre d'Etat, président ; le Secrétaire d'Etat, les trois conseillers de gouvernement, le premier Président de la Cour d'appel et le Procureur général ». Ce « panachage » assurait en fait la prééminence du gouvernement (par 4 voix contre 3). Mais cette prééminence peut être admise puisqu'il s'agit (quant à ces matières politiques) de prendre des mesures d'autorité et que la Haute Assemblée n'a qu'à émettre un avis, secret. Survient la revision constitutionnelle de 1917. Elle donne au Conseil d'Etat une cinquième attribution politique de la plus haute importance et sans précédents (nouvel art. 21 Const.). Ce Haut Corps devient un tribunal : il juge (arg. avis *conforme*) le procès engagé entre le gouvernement et le Conseil national sur le point de savoir s'il y a lieu de recourir à une loi ou à une ordonnance. Il rend un véritable jugement. Il importe dès lors avant tout que sa composition lui assure une complète indépendance et impartialité. Le gouvernement ne peut être à la fois juge et partie. Il faut que dans l'exercice de ses diverses attributions le Conseil d'Etat puisse jouer le rôle de contrepoids à l'omnipotence gouvernementale qui lui est dévolue ainsi qu'au Conseil national. Aussi l'ordonnance du 18 novembre 1917 décide-t-elle sa réforme (Nouvel art. 19 Const.). « La composition du Conseil d'Etat est réglée par ordonnance

souveraine. La présidence du Conseil sera exercée par le Directeur des Services judiciaires ». La Haute Assemblée vit actuellement sous un régime provisoire (arg. art. 7, ord. 18 nov.). On se heurte aux plus graves difficultés quand il s'agit de doser ses éléments constitutifs, aucune décision n'a pu encore intervenir (1).

TITRE V

Le Pouvoir législatif

Art. 21. — Le Pouvoir législatif est exercé par le Prince et par un Conseil national.

(Additions Ord. 1917). — Le Prince rend les ordonnances nécessaires pour l'exécution des lois et pour l'application des traités ou accords internationaux.

En cas de divergence d'interprétation sur le point de savoir si, aux termes des dispositions constitutionnelles, il y a lieu de recourir à une loi ou à une

1. La solution serait peut-être de constituer un Conseil d'Etat formé d'éléments étrangers d'une haute compétence et au-dessus des passions politiques du pays. — En France les pouvoirs attribués au Conseil d'Etat monégasque touchant la loi et l'ordonnance relèveraient de la compétence des tribunaux judiciaires qui déclareraient l'ordonnance illégale s'il y a lieu. Système jugé sans doute inapplicable à Monaco à cause de la petitesse du pays. Mais la conséquence du système adopté dans la Principauté, c'est d'obliger à retirer au ministre d'Etat, la présidence du Conseil d'Etat, ce qui est très discutable, et contraire à la tradition.

ordonnance, le Prince décide par ordonnance souveraine, après avis conforme du Conseil d'Etat. »

Cet article 21 est, répétons-le, le point capital de la Charte.

Art. 22 (Ord. 1917). — Le Conseil national comprendra douze membres élus, au scrutin de liste, par un collège électoral de trente membres, formé de neuf délégués du Conseil communal, pris dans son sein, et de vingt et un électeurs désignés par le suffrage universel.

Ces vingt et un électeurs ne devront remplir d'autres conditions d'éligibilité que celles exigées pour l'électorat, mais ils ne pourront être choisis parmi les conseillers communaux.

Le Conseil national est élu pour quatre ans. »

C'est donc une élection à 2 et 3 degrés. Mais il faut faire remarquer qu'il n'y a presque pas de pays d'Europe où la loi ne soit votée que par les représentants directs du peuple. En général, à côté d'une Chambre basse élue directement il y a une Chambre haute en tout ou partie élue à plusieurs degrés ou héréditaire.

Art. 23. — Le Bureau du Conseil national comprend un Président et un Vice-Président, choisis, chaque année par le Prince, parmi les membres du conseil.

(Addition Ord. 1917). Il y a incomptabilité entre les

fonctions de maire et celles de Président du Conseil national.

Art. 24. — Le Conseil national arrête son règlement intérieur qui doit être approuvé par le Prince.

Art. 25. — Le Conseil national se réunit chaque année en deux sessions ordinaires, en mai et en octobre, sur la convocation du gouvernement princier.

Chacune de ces sessions aura, au plus, une durée de quinze jours.

Art. 26. — Le Prince prononce la clôture des sessions. Il peut aussi convoquer le Conseil en sessions extraordinaires. »

Les détails de fonctionnement du Conseil sont réglés par l'ordonnance du 15 avril 1911 qui restreint considérablement le domaine du règlement prévu à l'article 24, code intérieur de l'assemblée.

Les dispositions de cette ordonnance sont en grande partie empruntées à l'ordonnance du 7 mai 1910 sur le Conseil communal (et en première origine à la loi française du 5 avril 1884 sur les Conseils communaux), et sont souvent en discordance avec la Constitution (par exemple les articles 9 et 37 que nous signalerons plus loin).

A chaque session le Conseil désigne un ou plusieurs secrétaires pris dans son sein ou au secrétariat de la mairie, article 1. L'ordre du jour des deux sessions ordinaires, arrêté dans les premières séances

est aussitôt communiqué par le Président au ministre d'Etat. Celui des sessions extraordinaires est fixé par la convocation du Prince. Le Conseil ne doit pas s'en départir (art. 2). Les séances sont publiques (art. 3), pour permettre le contrôle des électeurs. Le Conseil ne peut délibérer que lorsque la majorité de ses membres en exercice assiste à la séance. Mais si après deux convocations séparées d'au moins trois jours, le *quorum* n'est pas atteint, les délibérations prises sur une troisième convocation sont toujours valables. Les délais peuvent être réduits en cas d'urgence (art. 4). Les délibérations sont prises à la majorité absolue des votants, la voix du Président étant prépondérante. Le scrutin est secret dans deux cas : quand la loi le prescrit ; quant le tiers des membres présents le réclame (art. 5). Les délibérations sont inscrites sur un registre, avec toutes garanties. Copie *in extenso* est immédiatement envoyée au ministre d'Etat (art. 6). Un compte rendu, approuvé par le ministre d'Etat est imprimé au *Journal de Monaco*, article 7. Le Conseil ne peut délibérer hors séance ni hors des locaux à lui affectés (art. 8). Il ne peut provoquer, sans autorisation du gouvernement des conférences d'intérêt international avec des corps élus étrangers ni y participer (Cf. art. 103, ord. du 7 mai 1910).

Au commencement de chaque session ordinaire le Conseil national se partage par vote au scrutin de

liste en trois commissions, du budget, de législation, et de vœux (art. 12-13). Chacune nomme son président, son secrétaire et un rapporteur (art. 14 et 17). Elles peuvent se réunir pendant la quinzaine qui précède et celle qui suit les sessions ordinaires, (art. 15). Elles étudient les questions que le Conseil national leur envoie. Elles ne peuvent se réunir (art. 16).

Art. 27. — Le Prince peut après avoir pris l'avis du Conseil d'Etat, prononcer la dissolution du Conseil national ; dans ce cas il sera procédé à de nouvelles élections dans le délai de trois mois.

Art. 28. — Le Prince communique avec le Conseil national par des messages qui sont lus par le ministre d'Etat.

Art. 29. — Le ministre d'Etat et les Conseillers de gouvernement ont leurs entrées et leurs places réservées au Conseil national. Ils doivent être entendus quand ils le demandent.

Art. 30. — L'initiative et la sanction des lois appartiennent au Prince. Le Prince leur confère la force obligatoire par une promulgation.

Art. 31. — Le Conseil national a la faculté de demander au Prince de proposer une loi sur un sujet déterminé, mais en indiquant, sous forme d'avant-projet, notamment en matière de travaux, les dispositions qui pourraient y trouver place, et les voies et moyens d'exécution.

Cet article accorde au Conseil une demi-initiative. Il est imité, avons-nous vu, de l'article 19, Charte 1814. Il est intéressant d'en rechercher l'origine. Les membres des deux commissions auxquelles était soumis le projet de Charte étaient en désaccord sur l'initiative, les uns voulant la réserver au roi, les autres l'accorder aussi aux Chambres. Réduire purement et simplement celles-ci à adopter ou rejeter les propositions royales parut bientôt à tous bien rigoureux. C'est alors qu'à la suggestion d'un sénateur, M. Vimard, M. Ferrand, d'accord avec Beugnot proposa de donner aux Chambres la faculté de supplier le roi de présenter un projet de loi. Ce fut adopté à l'unanimité, et le roi fit annoncer par ses commissaires « qu'il persistait à ne rien relâcher du droit d'initiative, l'un des plus beaux fleurons de sa couronne, mais que dans l'article adopté il voyait une reconnaissance de la prérogative royale, plutôt qu'un empiètement » (1).

Dans le cas de l'article 31, le Conseil national charge la Commission de législation de dresser l'avant-projet, qu'il discute ensuite, et qui, définitivement arrêté, est transmis par son Président au ministre d'Etat qui le fait parvenir au Prince (Ord. 15 avril 1911, art. 22). Si le Prince estime n'y avoir lieu d'accueillir la demande celle-ci ne pourra être représentée

1. Thiers, *op. cit.*, p. 176; Duvergier de Hauranne, p. 166.

sans son autorisation dans la même session ni dans celle qui suivra (art. 23). Lorsque le ministre d'Etat présente un projet de loi au Conseil national il peut se faire assister de commissaires (art. 18). Le texte proposé est rédigé en forme de loi et signé par le Prince, article 19. « Après discussion le conseil vote sur l'ensemble de la loi qui adopte ou rejette, art. 20 ». Ainsi l'Assemblée n'a pas le droit d'amendement (1). Lorsqu'il a adopté une proposition de loi, le Conseil en fait dresser la minute signée de son président et d'un secrétaire, pour être déposée dans ses archives. Le Président en adresse une expédition au ministre d'Etat qui fait parvenir au Prince, article 21. « Le Prince sanctionne la loi, en faisant inscrire sur la minute que la dite loi, adoptée par le Conseil national, sera publiée pour être exécutée comme loi de l'Etat art. 25 ». C'est inspiré des articles 3 et 4 du règlement français du 13 août 1814 sur « les relations des Chambres avec le Roi et entre elles » et devait l'être puisque le titre V a pour modèle la Charte de 1814. La publication dont il s'agit est celle qu'édicta l'article 1^{er} du Code civil monégasque (enregistrement par le Tribunal civil).

Tant que la sanction n'est pas intervenue il n'y a pas de loi. Les lois votées ne sont que des projets qui

1. La Charte 1814 contenait à ce sujet un article 46 instituant une procédure compliquée qui ne fut pas appliquée. V. Thiers, p. 177 ; Duvergier de Hauranne, p. 172.

seront soumis à l'approbation définitive du Prince qui les a proposées. Il faut le concours des deux volontés du Prince et du Conseil national. Une simple passivité du Souverain suffit à tout arrêter ; — Quelle formule employer pour la promulgation des lois ? La question se posa en 1918 seulement. Il eut été logique d'employer la formule de Louis XVIII : Louis... Nous avons proposé, les Chambres ont adopté, nous avons ordonné et ordonnons ce qui suit (texte de la loi). On craignit sans doute à Monaco que ces mots : avons ordonné et ordonnons devinssent générateurs d'une confusion avec les Ordonnances, qui les emploient, et dont le caractère réglementaire venait d'être précisé et on adopta cette formule : « Albert I^{er}, par la grâce de Dieu Prince Souverain de Monaco, Avons sanctionné et sanctionnons la loi dont la teneur suit, que le Conseil national a adoptée... (texte)... La présente loi sera promulguée et exécutée comme loi de l'Etat. Fait à... le... » (Voir les premières lois au *Journal de Monaco* du 20 août 1918). Quant aux formules et exécutoires des ordonnances elles ont varié au cours du xix^e siècle (V. les deux volumes des *Lois usuelles*) plusieurs existant simultanément. De 1862 à 1911 il n'y a qu'un visa unique « notre Secrétaire d'Etat, notre Avocat général et notre Gouverneur général sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution de la présente ordonnance. » C'est l'ordre chronologique :

le premier vise ; le deuxième fait ensuite promulger ; le troisième fait exécuter dans le sens strict du terme. De 1911 à 1918 c'est « notre ministre d'Etat ». Les théories ministérielles (1) exigent alors le vu pour exécution de celui-ci, puisqu'il représente le Prince qui ne gouverne pas. Maintenant qu'elles ont pris fin les formules exécutoires ne le comprennent que si l'ordonnance le concerne ; c'est le même principe pour les autres fonctionnaires (V. *Journal de Monaco* du 19 novembre 1918, n° 2676). « Notre Secrétaire d'Etat, notre Directeur des services judiciaires et notre Directeur des affaires extérieures » ; n° 2680, comprenant le chancelier de l'ordre de Charles ; n° 2682 avec le ministre d'Etat ; et 22 octobre, n° 2669 avec seulement le Secrétaire d'Etat et le Directeur des Services judiciaires.

Art. 32. — Aucune Contribution directe ne peut être établie que sur le vœu du Conseil national.

Art. 33. — Les dépenses soumises aux délibérations du Conseil national concernent : 1° les Travaux publics ; 2° les services de l'Instruction publique et des Beaux-Arts ; 3° les Services hospitaliers, d'hygiène et de bienfaisance.

Art. 34. — « Il sera pourvu à ces dépenses au moyen de crédits prélevés sur les ressources générales

1. Les théories ministérielles de 1911) qui ont pris fin) eurent deux applications : le contre-seing et l'invisibilité du Prince hors la présence du Ministre.

de la Trésorerie. Lorsque les opérations budgétaires auront laissé des reliquats disponibles sur les prévisions, ces reliquats, au lieu de tomber en annulations de crédits, seront versés dans un fonds de réserve, à la formation initiale duquel le Prince contribue par un don d'un million de francs. »

Ces dispositions n'ont rien donné (V. Rapport de Castro, *Journ. de Monaco*, 26 nov. 1917). Il demande que le fonds soit alimenté par un pourcentage prélevé sur les recettes générales.

Art. 35. — Le Conseil national détermine, au cours de la session d'octobre et pour l'exercice commençant le 1^{er} janvier suivant, les sommes qui pourront être laissées à la disposition du Conseil communal, en vue des services, des travaux et des dépenses d'intérêt local, rentrant dans ses attributions.

Art. 36. — Dans le cas où le budget des dépenses de la Principauté n'aurait pas été arrêté en temps utile par le Conseil national il y sera pourvu par Ordonnance souveraine, en prenant pour base les chiffres de l'année précédente. »

Dans la limite des crédits prévus pour les dépenses votées par le Conseil il peut proposer tous amendements qu'il juge utiles, article 27 de l'Ordonnance du 15 avril 1911.

Le Conseil national est autorisé à exprimer des vœux sur les besoins et les intérêts généraux du pays.

Le Prince est seul juge de leur mérite, article 28. Il ne peut dans aucun cas faire ni publier de proclamations ou adresse à la population (art. 31. Cf., art. 103, ord., 7 mai 1910).

Il est procédé à des élections complémentaires quand les vacances de sièges sont trop nombreuses. Les démissions des conseillers sont transmises par le Président au ministre d'Etat. Tout conseiller qui, sans motifs légitimes a manqué à trois convocations successives peut, après avoir été admis à fournir ses explications, être déclaré démissionnaire par Ordonnance souveraine, sur l'avis du ministre d'Etat, Art. 36. — Continuant ses emprunts à l'ordonnance du 7 mai 1910, Titre II, chapitres II et III, l'ordonnance du 15 avril 1911 édicte un grand nombre de mesures d'autorités en dehors de — ou contre la Constitution, savoir : celles des articles 10 et 35 et des articles 9 et 37 (1). « Si le Conseil national, à ce requis par le ministre d'Etat, négligeait ou refusait de prendre des délibérations qui lui incombent légalement, il serait passé outre par le ministre d'Etat, article 9 ». « Les délibérations prises par le

1. Les seules mesures d'autorité prévues par la Constitution concernant la dissolution (art. 27) et le budget (art. 36) arrêté par ordonnance si le Conseil national ne l'a pas arrêté en temps utile. Sur le droit pour une assemblée de refuser le budget (Dans le régime parlementaire) droit si discuté sous la Restauration. V. Esmien *Dr. Const.*, 5^e édition, p. 182 et Stourm, *le Budget*, 7^e édition, p. 375 à 384.

Conseil national en dehors de ses attributions ou en violation des lois et règlements seront annulées par arrêté du ministre d'Etat, le Conseil d'Etat entendu, article 10 ». S'il y a urgence, le Conseil peut être suspendu, pour deux mois au plus, par arrêté du Ministre d'Etat qui doit en référer immédiatement au Prince, article 35 ; et surtout article 37 : « En cas soit de dissolution du Conseil, soit de démission acceptée de tous ses membres, ou lorsqu'aucun Conseil national ne peut être constitué, une délégation spéciale en remplit provisoirement les fonctions. Elle est nommée par Ordonnance souveraine. » Elle a sept membres ; ses fonctions expirent de plein droit à la constitution du Conseil national, même article. Le gouvernement princier, par ses dispositions, a entendu mettre de côté la Constitution et la réforme capitale qu'elle a apportée, article 21 : la participation nécessaire des Monégasques à l'œuvre législative (1). Enfin l'ordonnance (art. 38 et 39) édicte des sanctions contre ceux qui auront troublé les séances de l'assemblée et contre les membres du Conseil national qui après la dissolution et dispersion prévues à l'article 8 d'une réunion illicite, reconstitueraient la dite réunion.

1. Le Conseil national a naturellement le droit de déléguer ses pouvoirs législatifs au gouvernement pour tels cas déterminés (V. des exemples de délégation législative à l'ordonnance dans les sessions de juin 1919) (moratoires, tarifs des officiers publics et ministériels).

TITRE VI

La Commune

La Charte, dans son titre VI apporte de nombreuses réformes libérales à l'organisation communale telle qu'elle résultait de l'ordonnance du 7 mai 1910, savoir l'élection du maire et des adjoints, (art. 48), la force exécutoire des décisions du Conseil (art. 45), les matières sur lesquelles il statue (art. 46), le budget, les garanties contre sa dissolution ou la révocation de sa municipalité. L'organisation communale est empruntée à la loi française du 5 avril 1884. Ses détails sont réglementés par l'ordonnance du 7 mai 1910 (empruntée à la même loi) qu'avait modifiée l'ordonnance du 3 avril 1911 rendue après la promulgation de la Constitution, et à laquelle le retour à la commune unique oblige de revenir, sauf un certain nombre de points. Une refonte des textes est à l'étude et doit être prochainement votée (V. *Journ. de Monaco*, 20 août 1918, p. 5). L'organisation communale, avons-nous vu, a une haute importance dans un Etat comme la Principauté.

Art. 37 (Ord. 1917). — La Principauté ne formera qu'une seule commune.

Art. 38 (Ord. 1917). — Il n'y aura qu'une seule

administration municipale, un seul Conseil communal et une municipalité unique composée d'un Maire et de trois adjoints.

Art. 39. — Le Conseil communal comprend quinze membres, élus pour trois ans au suffrage universel direct ou au scrutin de liste (Ord. 1917).

Il n'existe aucune incompatibilité entre le mandat de conseiller communal et celui de conseiller national.

Art. 40. — Le Conseil communal se réunit tous les trois mois en session ordinaire. La durée de chaque session ne peut se prolonger au delà de huit jours.

Art. 41. — Des sessions extraordinaires peuvent, en outre, être tenues sur la réquisition ou avec l'autorisation du Ministre d'Etat, pour des objets déterminés.

Art. 42 (Ord. 1917). — Le Conseil communal peut être dissous par arrêté du ministre d'Etat, après avis du Conseil d'Etat.

Art. 43 (Ord. 1917). — En cas de dissolution du Conseil communal une Délégation spéciale est chargée par le Ministre d'Etat d'en remplir les fonctions jusqu'à l'élection d'un nouveau Conseil. Il est procédé à cette élection dans les trois mois (Cf. art. 43 et 44 français).

Art. 44. — Le Conseil communal est présidé par

le maire ou, à défaut, par l'adjoint ou le conseiller qui le remplace suivant l'ordre du tableau.

Art. 45. — Le Conseil communal délibère sur les affaires de la commune. Ses délibérations, communiquées au ministre d'Etat, sont exécutoires dix jours après cette communication, sauf opposition de sa part.

Art. 46. — Le Conseil communal statue, de la manière prévue à l'article précédent, sur les matières ci-après : 1^o Organisation et fonctionnement des services locaux ; règlements de police municipale locale, d'hygiène, de prévoyance sociale locale ; 2^o Projets de nivellement et d'alignement de la voie publique dans l'étendue de la commune ; Projets de construction d'édifices communaux ; 4^o Budget communal.

Art. 47. — Le budget de la commune est alimenté par le produit des propriétés communales et par les sommes mises, chaque année, par le Conseil national, à la disposition de la commune. »

On voit par ces deux articles que l'autonomie communale est encore relative.

Art. 48. — « Le Maire et les Adjointssont élus par le Conseil communal parmi ses membres, au scrutin secret et à la majorité absolue des suffrages. Cette élection doit avoir lieu dans le mois qui suit celle du Conseil communal.

« Si, après deux scrutins, aucun candidat n'a obtenu la majorité requise, il est procédé à un scru-

tin de ballottage entre les deux candidats qui ont réuni le plus de suffrages.

« En cas d'égalité le plus âgé est nommé.

« La séance dans laquelle l'élection a lieu est présidée par le plus âgé des membres présents du Conseil communal.

Art. 49. — « Le Maire est l'agent de l'autorité supérieure pour l'exécution des lois et règlements. Il est l'agent et le représentant de la commune pour la conservation et l'administration de ses propriétés, pour l'exécution des délibérations du Conseil communal et pour la direction des services municipaux. Il représente la commune en Justice. Il est officier de l'état civil.

En cas d'absence ou d'empêchement, le Maire est remplacé par un de ses adjoints, ou, à leur défaut, par un conseiller communal en suivant l'ordre du tableau (1).

Art. 50. — « Jusqu'à concurrence des sommes allouées au Conseil communal, il sera ouvert des crédits au Maire, en sa dite qualité, à la Trésorerie de la Principauté.

Art. 51. — « Le Maire seul peut délivrer des mandats payables à la Trésorerie, dans la mesure de ces

1. Ajoutons que : 1° le Conseil peut émettre des vœux ; 2° ses séances ne sont pas publiques ; 3° la commune a la personnalité civile.

crédits, soit à son nom, soit au nom de toute autre personne.

« Néanmoins, s'il refusait de mandater une dépense régulièrement autorisée et liquide, il y serait pourvu par le ministre d'Etat dont l'arrêté tiendrait lieu de mandat du Maire.

Art. 52. — « Les comptes de l'administration financière du Maire pour l'année écoulée sont par lui présentés au Conseil communal au début de l'année nouvelle.

« Ils devront être soumis à l'approbation du ministre d'Etat.

Art. 53. — « Dans le cas où le Maire refuserait ou négligerait de faire un des actes de sa fonction, le ministre d'Etat fait, après l'en avoir requis, y procéder d'office.

Art. 54. — « Le Maire et les adjoints peuvent être suspendus pour deux mois par arrêté du ministre d'Etat.

« Ils peuvent être révoqués par arrêté du ministre d'Etat, rendu après avis du Conseil d'Etat.

« Le maire ou l'adjoint révoqué cessera de faire partie du Conseil communal et ne pourra y être réélu qu'après un délai de trois ans.

Art. 55. — « Sont maintenues en tant qu'elles ne sont pas contraires à la présente Constitution, les dispositions des Ordonnances souveraines antérieures, notamment de l'ordonnance sur la Police municipale

du 11 juillet 1909 et de l'ordonnance sur le Conseil communal du 7 mai 1910.

Art. 55 *bis* (Ord. 1917). — « L'âge de l'éligibilité au Conseil national et au Conseil communal est fixé à vingt-cinq ans.

« Les Monégasques qui ne résident pas dans la Principauté ne seront pas éligibles au Conseil communal mais ils pourront être élus au Conseil national.

« Ne pourront faire partie du Conseil national : les membres du Conseil de gouvernement, les magistrats de l'Ordre judiciaire et les chefs des Services administratifs gouvernementaux.

« Tous les autres fonctionnaires sont éligibles. Néanmoins le Conseil ne pourra en comprendre plus de trois.

« Dans le cas où l'égalité des voix entre plusieurs candidats entraînerait l'élection d'un nombre de fonctionnaires supérieurs à trois, la préférence serait donnée à l'âge (1).

Art. 56. — « Les élections au Conseil communal et celles des vingt et un électeurs devant compléter le

1. C'est la difficulté de trouver des compétences dans un si petit pays qui a fait admettre à Monaco l'éligibilité des fonctionnaires non judiciaires. Deux raisons en effet portent à les exclure : la nécessité d'assurer l'indépendance des électeurs d'abord, et l'indépendance des élus vis-à-vis du pouvoir exécutif ensuite. De ce dernier point vient la fixation du maximum des trois fonctionnaires.

collège électoral prévu à l'article 22 seront régies par les articles 6 à 75 de l'Ordonnance du 7 mai 1910, avec les modifications apportées aux articles 10 (3°) et 60 par l'Ordonnance du 3 avril 1911, le tout sauf application des dispositions nouvelles résultant de la présente Ordonnance.

« Une Ordonnance du Prince déterminera les conditions dans lesquelles les femmes seront admises à l'élection du Conseil communal, sous réserve d'une extension ultérieure de leur capacité qui serait également réglée par Ordonnance.

« Pareille réserve est faite relativement à l'établissement de la représentation proportionnelle. »

Législation électorale. — Les dispositions de l'ordonnance du 7 mai 1910 (art. 6-55) sont analogues à celles de la loi française du 5 avril 1884, électoral et éligibilité (mais pour être éligible il ne faut pas être illettré), liste électorale, réclamations (au bureau, tribunal civil, Cour d'appel), opérations électorales (bulletins sous enveloppe), recours (voies judiciaires). Enfin les articles 56-75 contiennent les dispositions pénales. L'élection des Conseillers nationaux est régie par l'ordonnance du 22 février 1918 empruntée à la loi française du 2 août 1875 modifiée par celle du 9 décembre 1884, sur les élections sénatoriales. Les recours contre l'élection des délégués sont portés devant le tribunal civil. Pour l'élection des Conseillers nationaux il y a le même contentieux que pour

les Conseillers communaux et non vérification des pouvoirs.

TITRE VII

La Justice

Jusqu'en 1919 l'organisation judiciaire monégasque ne comprenait qu'un tribunal supérieur et une Justice de paix, avec au sommet un Conseil de révision (Cour de cassation): ordonnance du 10 juin 1859 modifiant l'ordonnance du 18 janvier 1828. Art. 1 : « La justice émane du Prince. » Art. 2 : « Elle est rendue souverainement en son nom par le Tribunal Supérieur composé de juges qu'il nomme et institue et qui sont inamovibles après un an d'exercice. » Ce tribunal statuait au nombre de trois juges (art. 3). Il jugeait également au grand criminel, au nombre de huit membres, les cinq magistrats le constituant et trois juges supplémentaires pris à tour de rôle parmi les membres de la Commission communale.

L'Ordonnance du 18 mai 1909 est venue instituer un régime qui reproduit à peu près l'organisation française tant pour la structure des tribunaux que pour leur compétence. Art. 1 : « La Justice de paix est rendue au nom du Prince par un Juge de paix, un Tribunal de première instance, une Cour d'appel et

un Tribunal criminel. » Rien n'est modifié quant au Conseil de revision (art. 22) et quant à la nomination et l'inamovibilité des magistrats qui doivent être licenciés en droit et avoir fait un stage. Le premier Président et le Procureur général prêtent serment devant le Prince, les autres magistrats devant la Cour d'appel. En bas donc, une Justice de paix composée d'un juge, d'un suppléant, d'un greffier et d'un commis-greffier (art. 5). Puis le Tribunal de première instance composé, article 10 : de cinq membres, un président, un vice-président et trois juges, dont un juge d'instruction. Il juge au civil et au correctionnel. Il siège au nombre de trois membres. Il est le successeur du Tribunal Supérieur (art. 14). Puis la Cour d'appel. C'est l'innovation de l'ordonnance qui institue ainsi deux degrés de juridiction (principe qui existait déjà toutefois pour la justice de paix). La Cour est composée (art. 16) d'un président, d'un président de Chambre et de deux Conseillers (au moins). Elle juge à trois. Enfin le Tribunal criminel (Cour d'assises) était peu modifié article 20 : six membres dont trois magistrats : deux membres du tribunal de première instance et un de la Cour d'appel, président. Survint l'ordonnance du 7 mai 1910 qui établit le principe de l'élection du Conseil communal. Considérant cet état de chose l'ordonnance peu libérale du 2 mars 1911 vint modifier ainsi l'article 20 : « Le Tribunal criminel est composé de sept membres

désignés par ordonnance du Premier Président, savoir : Un membre de la Cour d'appel président, trois juges pris à tour de rôle parmi les membres du Tribunal de première instance, en suivant l'ordre des préséances, et trois juges supplémentaires pris à tour de rôle et par ordre d'inscription sur une liste tous les trois ans par le gouvernement... » Les fonctions du ministère public sont exercées par le Procureur général assisté de deux substituts; il est le successeur de l'avocat général (art. 23-24). Enfin le Conseil de révision. Il fut créé par l'ordonnance du 18 janvier 1823. C'était un conseil de juristes étrangers « chargés d'éclairer le Prince sur les révisions judiciaires », en cas de violation de la loi (actuellement art. 22, ord. 1909). Ce « Conseil du roi » se bornait à donner son avis : le Prince statuait par Ordonnance souveraine (toujours conforme en fait à l'avis donné). C'était le régime de la Justice retenue comme au Conseil d'Etat français avant la loi du 24 mai 1872. Mais le Souverain, par l'ordonnance libérale du 2 juin 1898 a délégué au Conseil de révision le pouvoir de statuer souverainement dans tous les cas où sa partialité pourrait être suspectée, à savoir : « sur les pourvois formés dans les affaires où l'Etat, le domaine public, l'administration de l'enregistrement, celle des finances ou le domaine privé seront en cause » (art. 1). Depuis cette époque le Conseil constitue pour ces affaires une

véritable Cour de cassation (1). Il se compose d'un président, de deux Conseillers actifs et d'un Conseiller suppléant. Son fonctionnement est réglementé par l'ordonnance du 10 juin 1896. Il tient une session par an à Monaco, en mars (art. 2). Les pourvois considérés comme affaires urgentes, notamment en matière pénale (art. 4) sont examinés par le Conseil hors session et uniquement sur pièces (art. 10). Les membres du Conseil prêtent serment entre les mains du Prince ou d'un délégué de celui-ci (art. 12).

Ajoutons que les avocats et le titre d'avocats défenseurs, que le notariat fonctionne comme en France, mais que les deux études d'huissiers ne sont pas vénales.

La Principauté enfin a des Codes peu différents des nôtres. Ses magistrats sont en fait français, sauf un à l'heure actuelle, qui est monégasque, et sont en général recrutés dans la magistrature française. La Jurisprudence de notre pays pèse d'un grand poids sur les décisions des tribunaux monégasques.

Telle est l'organisation judiciaire qu'à maintenue la Constitution (art. 57): « Aucune modification n'est apportée à l'organisation judiciaire actuelle de la Principauté telle qu'elle résulte de l'ordonnance du 18 mai 1909 ». Quel est l'effet de cet article? Il semble bien qu'il dut constitutionnaliser cette organisa-

1. V. Commentaire ord. 9 mars 1918, précité, p. 35.

tion. Ainsi eût été assurée aux magistrats une garantie contre les pouvoirs omnipotents conférés au ministre d'Etat par l'ancien article 16. Toutefois d'après les jurisconsultes rédacteurs l'article 57 n'aurait d'autre portée que de mentionner un fait : c'est que la Constitution, qui dans les six premiers titres a statué par des dispositions organiques et précises, s'abstient de toucher à la justice. Elle la laisserait en dehors de son cadre (1).

Enfin l'article 58 et dernier de la Charte (disposition constitutionnelle) règle comme nous l'avons vu la composition du Tribunal suprême, tribunal judiciaire.

1. Consultation du 12 décembre 1912. Interprétation de la Constitution par les Jurisconsultes rédacteurs « consultés par M. le ministre d'Etat de la Principauté de Monaco en exécution des désirs de S. A. S., sur la question de savoir si les chefs de corps judiciaires peuvent, sous une forme quelconque, s'adresser directement au Prince pour leurs communications ou leurs demandes ou tout autre objet ou motif ».

TROISIÈME PARTIE

REVISIONS CONSTITUTIONNELLES

Du pouvoir constituant dans le cas d'une Charte octroyée

La Constitution monégasque de 1911, nous l'avons vu, est une Charte octroyée, caractère conservé après la revision de 1917. L'organisation actuelle devra certainement, dans un avenir plus ou moins lointain, être révisée. Les Monégasques estiment que les ordonnances du 18 novembre 1917 ne sont qu'une étape (1). Mais comment doit être révisée une Charte ? Par ordonnances ou par lois ? Il faut d'abord, étudier la question sous son aspect général.

Une Charte, en premier lieu, peut-elle être modifiée ? Une Charte du moins dans ses articles fondamentaux ne pourrait pas l'être (2) ont soutenu de

1. V. Aureglia, p. 32-34.

2. La distinction des articles fondamentaux et réglementaires tient une grande place dans les discussions de la Restauration.

bons esprits (1820-1824). Le Souverain ne peut y toucher, parce qu'en octroyant la Charte il a renoncé définitivement et irrévocablement à la modifier, sinon il la pourrait révoquer suivant son bon plaisir. Le pouvoir législatif ne peut non plus toucher à cette organisation constitutionnelle qui est au dessus de lui précisément parce que constitutionnelle. Mais en déclarant la charte immuable du moins dans ses points fondamentaux, et au regard du Souverain seul, et au regard du législateur, on proclame une Constitution perpétuelle, ce qui est inadmissible (1).

Une Charte peut-elle et doit-elle être modifiée par ordonnance ? Une Charte est une concession volontaire et gracieuse par le Souverain de certaines libertés à ses sujets. Le Souverain a tous les pouvoirs, mais il consent à y apporter une limitation. La Charte étant octroyée volontairement par le Souverain il semble que celui-ci puisse à son gré la modifier ou la révoquer, et cela par ordonnance. Mais qu'arrive-t-il lorsque la Charte est précédée d'un préambule indiquant la pérennité de l'œuvre comme en 1814 « la concession et l'octroi sont faits tant pour nous que pour nos successeurs, et à toujours » et à Monaco « tant pour nous que pour nos

1. Sur toute la question. V. Duguît, *Droit const.*, t. II, p. 520 et 529 ; Duvergier, note sur la loi du 9 juin 1824, tome années, 1822-1824, p. 486.

successeurs » ? Cela n'a été et ne peut être un obstacle aux modifications. En France il y eut des revisions par ordonnance, dans les périodes de troubles il est vrai. Dans les premiers jours de la seconde restauration l'ordonnance royale du 13 juillet 1815 convoqua une nouvelle Chambre et modifia la Charte en portant le nombre des députés de 262 à 402 et en abaissant l'âge de l'éligibilité de quarante à vingt-cinq ans. Enfin les ordonnances de Charles X du 25 juillet 1830 modifiant le régime de la presse et l'organisation électorale prétendirent s'appuyer sur l'article 14 et sur le pouvoir constituant de la Royauté. On sait où ces mesures dictatoriales menèrent le roi. Une Charte est une promesse qu'on ne peut retirer. C'est un minimum sur lequel on ne peut revenir arbitrairement.

Une Charte enfin, peut et doit-elle être modifiée par une loi (1) ordinaire ou spéciale. D'abord une Charte peut-elle être modifiée par une loi ordinaire qui résulte de l'accord des volontés du Souverain et du Parlement ? La Charte, dit-on, est une promesse faite par le Souverain à ses sujets représentés par le Parlement. Il ne peut seul retirer cette promesse. Mais si le Parlement qui a reçu la promesse, et le Souverain qui l'a faite sont d'accord rien ne s'oppose

1. Duvergier citant M. de Corbière : « Puisque le Roi n'a pas fixé de formes particulières... c'est qu'il a dû juger que le concours des deux Chambres lui suffirait pour l'avenir ».

à ce que la Charte soit modifiée. Or c'est précisément ce qui a lieu quand la Charte est modifiée par une loi qui résulte de l'accord du Souverain et du Parlement. Ce fut la théorie qui triompha en France, non sans débats, sous la Restauration. Citons les lois électorales du 29 juin 1820 et du 9 juin 1824.

Mais, tout en adoptant le principe qu'une loi est nécessaire, ne faudrait-il pas toutefois recourir à une loi spéciale, vu la gravité de la matière? C'est le principe admis par plusieurs Chartes octroyées qui, elles, ont prévu les révisions. Un premier groupe exige une majorité spéciale. La Charte bavaroise du 22 mai 1818, titre X, article 7 et la Charte badoise du 22 août 1818, articles 53 et 64 exigent dans chaque Chambre la présence des $\frac{3}{4}$ des membres et une majorité des $\frac{2}{3}$. Un deuxième système est représenté par le Portugal. La Charte du 29 avril 1826 (art. 140 ets.) (révisés en 1885) ordonne un recours à la nation. Après une procédure longue et compliquée il faut le vote d'une loi par laquelle on ordonne aux électeurs des députés pour la législature suivante de leur conférer un mandat spécial pour l'amendement ou réforme proposée (art 142) (1). Ce processus fut proposé en France lors des discussions de 1824. Des orateurs soutinrent que le seul moyen légal et convenable de reviser serait de convoquer les collègues

1. V. Dareste, *Const, modernes*, t. I.

électoraux et de les autoriser à ajouter aux pouvoirs ordinaires qu'ils donnent aux députés celui de reviser tel ou tel article de l'acte constitutionnel. Et l'on invoqua alors un précédent résultant de l'ordonnance précitée du 13 juillet 1815, qui appelait en outre les électeurs aux urnes et annonçait la révision de divers articles de la Charte.

Mais deux constatations s'imposent ici. D'abord avec le Charte française de 1814, qui comme la Charte monégasque ne traite pas des révisions, c'était le régime parlementaire qui fonctionnait, tandis que dans le Principauté c'est le régime de la Suprématie du gouvernement. Ensuite, et il importe au plus haut point de le faire remarquer, toute organisation constitutionnelle octroyée révisée avec le concours du Parlement perd, du moins dans la mesure où elle est ainsi modifiée, son caractère de Charte octroyée ; ce devient un pacte. Dans le cas d'une charte octroyée, qui doit rester telle, au Souverain appartient le pouvoir constituant (1).

La Charte monégasque de 1911 a été « accordée » par le Prince « volontairement et par le libre exercice de son autorité souveraine, tant pour lui que pour ses successeurs ». C'est une promesse minima irrévocable (2). Les ordonnances du 18 novembre 1917

1. Cf. la Charte octroyée d'Anhalt du 28 février 1850, révisée par ordonnance des 18 juillet et 31 août 1859. Dareste, t. I, p. 344.

2. *Contra* : le gouvernement princier estime que la Charte étant octroyée, il peut la suspendre : Cf. Suspension de 1914.

sont le résultat de la collaboration de fonctionnaires du Prince et de Monégasques réunis en une commission officieuse (1). Sans doute, mais c'est par ordonnance souveraine « tenant compte des désirs exprimés par la population » (2) qu'« Albert I^{er}, par la grâce de Dieu Prince souverain de Monaco » a révisé la Charte. Le Prince a entendu conserver l'exclusif pouvoir constituant. Ainsi sont respectés les droits du Prince et est réalisée la légitime collaboration des gouvernés. D'ailleurs la théorie générale peut être réduite de l'article 56 de la Charte qui statue sur divers points où l'on prévoit que des modifications ultérieures seront nécessaires. « Une ordonnance du Prince déterminera les conditions dans lesquelles les femmes seront admises à prendre part à l'élection des Conseils communaux — sous réserve d'une extension ultérieure à leur capacité qui serait également réglée par ordonnance. Pareille réserve est faite relativement à l'établissement de la représentation proportionnelle ». Donc les révisions peuvent et doivent être opérées par ordonnance souveraine. La question d'autre part est internationale.

1. Aureglia, p. 18 en note.

2. Considérants de la deuxième ordonnance.

Le Contrat Synallagmatique

Les Monégasques, avons nous dit, estiment que l'organisation actuelle devra subir de nouveaux changements. Or nous lisons au *Journal de Monaco* du 20 août 1918 cette déclaration du ministre d'Etat au Conseil national. « Il ne peut être question de modifier un texte constitutionnel » (p. 7) et surtout, séance du 19 novembre à propos d'une revision du système budgétaire : « Il doit être bien entendu que les études de la Commission (mixte du Budget) ne sauraient aboutir à une demande de modifications constitutionnelles. Nous sommes tous d'accord, en effet, pour considérer le texte constitutionnel révisé en 1917 comme définitif » (1). Qu'est-ce à dire ? Cette question se pose : la Constitution n'a-t-elle pas un caractère définitif en ce sens qu'il n'appartiendrait pas au Prince de la changer sans l'assentiment de la France ? Lisons la lettre ministérielle française du 12 novembre 1910 mettant à la disposition du Prince des jurisconsultes français. « J'ai l'honneur de vous informer que le gouvernement de la République, soucieux de sauvegarder dans le présent et dans l'avenir les intérêts considérables que la France possède à Monaco et qu'elle ne saurait négliger à décidé

1. *Journal de Monaco* du 26 novembre 1918, p. 4.

de répondre favorablement à la demande qui lui est adressée » (1).

Rappelons la genèse de la Constitution, l'article précité du *Petit Niçois*, le rapport des Jurisconsultes rédacteurs. Le Gouvernement français, s'en remettant à la sagacité des Jurisconsultes, n'a-t-il pas donné le caractère d'une sorte de contrat synallagmatique à l'œuvre constitutionnelle du 5 janvier 1911 ? Et la révision de 1915, dira-t-on, ne fut-elle pas réalisée par la seule volonté monégasque ? La commission officieuse qui s'est réunie à Monaco, puis à Paris, s'y est certainement rencontrée avec les Jurisconsultes rédacteurs de 1911. Nous n'hésitons donc pas à dire, c'est la seule manière d'interpréter les documents et les discours cités plus haut, que la Constitution est un traité. En un mot la Constitution monégasque est un contrat synallagmatique entre le Prince et le gouvernement français, et comme tel, elle ne peut être modifiée que par le consentement des deux parties.

1. *Org. const.*, p. 4, § 3, de la lettre.

Vu : le Président de la thèse,
ANDRÉ WEISS

Vu le Doyen
F. LARNAUDE

Vu et permis d'imprimer -
Pour le Vice-Recteur de l'Académie de Paris
L. POINCARÉ

TABLE DES MATIÈRES

PREMIÈRE PARTIE

L'HISTOIRE

	Pages
CHAPITRE PREMIER. — Aperçu de l'histoire de Monaco et de ses Princes, des origines à 1817.....	7
CHAPITRE II. — La révolution et la Charte de 1848. Le Gouvernement jusqu'en 1910.....	16
CHAPITRE III. — L'agitation monégasque de 1910, les ordonnances libérales de 1910 et la Constitution de 1911.....	34
CHAPITRE IV. — Difficultés constitutionnelles et révision de 1917. La loi et l'Ordonnance	67

DEUXIÈME PARTIE

ÉTUDE DE LA CONSTITUTION RÉVISÉE, EN ELLE-MÊME

TITRE I. — « Le Prince, le Territoire, le Domaine ». Indépendance et Protectorat. Budget.....	103
TITRE II. — « Les Droits publics ». Le Tribunal suprême.....	126
TITRE III. — « Le Gouvernement ». Les Directions....	145
TITRE IV. — « Le Conseil d'Etat ».....	152
TITRE V. — « Le Pouvoir législatif ».....	155

TITRE VI. — « La Commune ».....	167
TITRE VII. — « La Justice ».....	174

TROISIÈME PARTIE

REVISIONS CONSTITUTIONNELLES

Révision d'une Charte octroyée. Le Contrat synallag- matique	179
--	-----

